Chong-In Kim

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER SOZIALPOLITIK IN DER GEGENWÄRTIGEN SOZIAL - ÖKONOMISCHEN LAGE DER REPUBLIK KOREA

1972

1973

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547219_0012

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER SOZIALPOLITIK IN DER GEGENWÄRTIGEN SOZIAL-ÖKONOMISCHEN LAGE DER REPUBLIK KOREA

Inauguraldissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften durch den Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Chong-In Kim

aus Seoul

Münster 1972

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

1. Berichterstatter: Prof.Dr. Erik Boettcher

2. Berichterstatter: Prof.Dr. Karl-Ernst Schenk

Dekan: Prof. Richard Hugh Tilly, Ph.D.

Tag der mündlichen Prüfung: 14. November 1972

Meiner Mutter

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

Seite

Einleitung 1

Teil 1: Die Unzulänglichkeit der sozialpolitischen Maßnahmen in der gegenwärtigen sozialökonomischen Situation 4

I. Ökonomische und soziale Aktivitäten des Staates auf der Grundlage der Verfassung 4

A. Der Verfassungsauftrag: Demokratie, Marktwirtschaft und soziale Sicherheit 4

B. Die Erfüllung des Verfassungsauftrages 7

1. Die politische Praxis 7

2. Die ökonomischen Aktivitäten 10

3. Die sozialen Aktivitäten 14

a. Die Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung 15

b. Die Maßnahmen zur sozialen Sicherung 19

(1) Das Beamtenrentengesetz 19

(2) Das Militärrentengesetz 21

(3) Die soziale Unfallversicherung 21

(4) Die soziale Krankenversicherung 23

(5) Der öffentliche Gesundheitsdienst und die Versorgungsrente 26

c. Das Ausbildungswesen 29

C. Zusammenfassung 32

II. Die ökonomisch-soziale Wirklichkeit: Wirtschaftliche Unterentwicklung und soziale Spannungen 34

Seite

A. Die ökonomische Lage 34

1. Die ökonomische Gesamtlage 34

a. Das Problem des Bevölkerungsdrucks 35

b. Der Mangel an natürlichen Ressourcen und Kapital 39

c. Ergebnis: Abhängigkeit vom und Verschuldung im Ausland 43

2. Die Wirtschaftsstruktur 49

3. Zusammenfassung 54

B. Die soziale Lage 55

1. Die Oberschicht 56

2. Die Selbständigen 61

3. Die abhängig Beschäftigten 63

4. Die Landbevölkerung 72

5. Zusammenfassung 76

III. Schlußfolgerung 77

Teil 2: Ein den gegenwärtigen sozial-ökonomischen Verhältnissen angemessenes sozialpolitisches Programm 79

I. Die Konzentration sozialpolitischer Aktivität auf die abhängig Beschäftigten 79

A. Der sozialpolitische Aktionskreis in entwickelten Ländern 79

B. Notwendigkeiten und Grenzen der sozialpolitischen Aktivität im unterentwickelten Land "Republik Korea" 81

1. Der soziale Aspekt 81

2. Der politische Aspekt 82

3. Der ökonomische Aspekt 85

a. Die Beschneidung der Investitionen 89

b. Die Beschneidung des Konsums 94

Seite

C. Das gegenwärtig vordringlichste Problem: Die Existenzsicherung der abhängig Beschäftigten 97

1. Die Faktoren der Existenzbedrohung 98

a. Die Existenzsicherung der Landbevölkerung 98

b. Die Existenzunsicherheit der abhängig beschäftigten Stadtbevölkerung 100

c. Die dringlichste Aufgabe der Sozialpolitik 102

2. Die politische Dringlichkeit der Existenzsicherung 103

a. Die politische Bedeutung der sozialen Sicherheit 103

b. Die Stadtbevölkerung als politisch wichtiger Faktor 106

c. Die politische Möglichkeit einer weitgehenden Vernachlässigung der Landbevölkerung 107

D. Zusammenfassung 109

II. Art und Umfang der sozialpolitischen Aktivitäten zur Existenzsicherung der abhängig Beschäftigten 112

A. Der Ausschluß des Risikos Arbeitslosigkeit 113

B. Maßnahmen zum Schutz vor Arbeitsunfähigkeit 114

1. Der Arbeitsschutz 114

2. Die staatliche Festlegung von Mindestlöhnen 117

C. Maßnahmen zum Schutz der Existenz bei Arbeitsunfähigkeit 121

1. Die Sozialversicherung als beste Methode der sozialen Sicherung in der Republik Korea 121

Seite

a. Die Fürsorge 121
b. Die Versorgung 123
c. Die Sozialversicherung 124

2. Die Ausgestaltung der Sozialversicherung im einzelnen 128

a. Die zu versichernden Risiken 128
b. Der Personenkreis 131
c. Die Finanzierung 136

(1) Der Finanzierungsmodus 136
(2) Die Beiträge 138

d. Die Leistungen 141

(1) Die Geldleistungen 143
(2) Die Sachleistungen 145

e. Der Träger und die Organisation 151

D. Der Gesundheitsschutz als ergänzende Maßnahme 154

III. Schluß 160

Literaturverzeichnis 165

Seite

Tabelle 1:	Zahl der Bildungsanstalten (Stand 1970)	30
Tabelle 2:	Zahl der Schüler und Studenten in den einzelnen Bildungsanstalten (Stand 1970)	30
Tabelle 3:	Einkommensvergleich zwischen städtischen und ländlichen Privathaushalten (Stand 1970)	73

Einleitung

Seit ihrer Gründung im Jahre 1948 hat die Republik Korea (Südkorea) trotz ungünstiger wirtschaftlicher und politischer Ausgangsbedingungen einen außergewöhnlichen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt. Mit Hilfe des Auslandes, vor allem der Vereinigsten Staaten von Amerika, und durch eigene staatliche Einwirkungen wurde die Wirtschaft auf- und ausgebaut. Dabei blieben aber die Nebenwirkungen dieser wirtschaftlichen Entwicklung auf den sozialen Bereich unbeachtet. Weder die Unternehmer noch die Regierung, die die wirtschaftliche Entwicklung plante und steuerte, erkannten die Bedeutung des Zusammenhanges zwischen diesen beiden Bereichen.

So kam der wirtschaftliche Aufschwung hauptsächlich einer Minorität zugute, während die Majorität der Bevölkerung trotz ihrer aktiven Mitwirkung an der wirtschaftlichen Entwicklung vom Fortschritt ausgeschlossen blieb. Das führte zu starken Einkommensdiskrepanzen, zu einer unterschiedlichen regionalen Entwicklung und zur Korruption der öffentlichen Verwaltung. Die Folge war eine starke soziale Desintegration.

Zwar wurden schon sehr bald sozialpolitische Gesetze erlassen. Doch sie vermochten die sozialen Spannungen nicht zu vermindern, geschweige denn sie zu beseitigen. Die Regierung versuchte deshalb, die häufig entstehenden Konfliktherde durch autoritäre Maßnahmen wie die Verhängung des Notstandes in den Griff zu bekommen. Diese autoritären Eingriffe des Staates erwiesen sich jedoch immer mehr als unfähig, die sozialen Mißstände zu beseitigen. Sie konnten höchstens vorübergehend eine

Beruhigung herbeiführen, mußten aber anschließend immer stärker durchgeführt werden [1].

Eine solche Politik ist natürlich nicht haltbar. Was not tut, ist vielmehr eine verfassungsgemäße Politik, die Marktwirtschaft und Demokratie, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit garantiert. Sollen also die sozialen Spannungen beseitigt werden, müssen schrittweise sozialpolitische Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer Stabilisierung von Marktwirtschaft und Demokratie beitragen, indem gleichzeitig soziale Sicherheit und Gerechtigkeit zu gewährleisten sind.

Eine solche Politik ist um so dringender, als die Republik Korea im Wettkampf mit dem kommunistischen Nordkorea steht. Dort besteht eine Diktatur, von der sich die Republik Korea mit einer freiheitlichen Demokratie absetzen will und gemäß der Verfassung auch muß. Es gilt deshalb, solche Maßnahmen zu ergreifen, die das freiheitliche System erhalten.

In der vorliegenden Arbeit soll gezeigt werden, daß sozialpolitische Maßnahmen hierzu einen Beitrag leisten können. Zuvor aber muß dargelegt werden, daß und warum die bisherigen sozialpolitischen Instrumente in keiner Weise einen solchen Beitrag geleistet haben. Im ersten Teil der Arbeit werden deshalb die bestehenden Maßnahmen der Sozialpolitik mit den sozialökonomischen Verhältnissen konfrontiert. Dabei

---

1) "Generally speaking the habitual practice of bribery and dishonesty tends to pave the way for an authoritarian regime, whose disclosures of corrupt practices in the preceding government and whose punitive action against offenders provide a basis for its initial acceptance by the articulate strata of the population". Myrdal, G.: Asian Drama, Vol. II, London 1968, S. 938

wird sich herausstellen, daß erstere in vielen Fällen lediglich eine formale Kopie der sozialpolitischen Maßnahmen industrialisierter Länder sind und daß eine inhaltliche Abstimmung der Maßnahmen auf die besonderen Verhältnisse der Republik Korea nicht gegeben ist.

Sollen die sozialen Spannungen mit Hilfe der Sozialpolitik jedoch beseitigt werden, dann gilt es, diese Maßnahmen auf die sozial-ökonomischen Verhältnisse der Republik Korea abzustellen. Unter diesem Aspekt wird in einem zweiten Teil zunächst herausgearbeitet, welche Bevölkerungsgruppe am stärksten sozial gefährdet und darüber hinaus auch politisch bedeutsam ist. Sodann werden die in Frage kommenden sozialpolitischen Maßnahmen diskutiert.

Insgesamt zeigt sich, daß im gegenwärtigen Zeitpunkt nur kleine Schritte unternommen werden können, die aber trotz ihres finanziell nur geringen Umfanges von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die weitere soziale und ökonomische Entwicklung des Landes sind.

Teil 1: Die Unzulänglichkeit der sozialpolitischen Maßnahmen in der gegenwärtigen sozial-ökonomischen Situation

I. Ökonomische und soziale Aktivitäten des Staates auf der Grundlage der Verfassung

A. Der Verfassungsauftrag: Demokratie, Marktwirtschaft und soziale Sicherheit

Im Jahre 1945 endete die 36-jährige politische, wirtschaftliche sowie geistige Herrschaft Japans über Korea. Zusammengebrochen mußte Japan sein koreanisches Herrschaftsgebiet den Siegermächten USA und Sowjetunion überlassen. Diese teilten das Land, in das sie von Süden bzw. von Norden her einmarschiert waren, in zwei Besatzungsgebiete. Den südlich des 38. Breitengrades gelegenen Teil Koreas übernahmen bekanntlich die USA, während die Sowjetunion das Gebiet nördlich des 38. Breitengrades erhielt.

Auf Beschluß der Vollversammlung der Vereinten Nationen von 1948 sollten unter ihrer Kontrolle direkte, freie und geheime Wahlen in beiden Teilen Koreas stattfinden. Ziel des Beschlusses war es, die Teilung des Landes zu beenden und wieder ein einheitliches Staatsgebiet zu schaffen. Dazu kam es jedoch nicht. Denn die Sowjetunion weigerte sich, die Wahl in dem von ihr besetzten Teil durchzuführen. Vielmehr baute sie forciert das von ihr errichtete kommunistische System in Nordkorea [1] weiter aus.

---

1) Der nördlich des 38. Breitengrades gelegene Teil Koreas wird auch als Nordkorea, der südliche dagegen auch als Südkorea bezeichnet.

Demgegenüber wurde in Südkorea unter Kontrolle der Vereinten Nationen die Wahl durchgeführt. Das aus dieser Wahl hervorgegangene Parlament verabschiedete dann eine Verfassung, auf deren Grundlage am 15.8.1948 - nach dreijähriger amerikanischer Besatzungszeit - die erste südkoreanische Regierung gebildet wurde.

Die Verfassung der Republik Korea orientiert sich an den Werten der westlichen Welt. Sie bestimmt, daß die Republik Korea nach den Prinzipien der freien Marktwirtschaft und der freiheitlichen parlamentarischen Demokratie zu organisieren sei [1].

Das Gebot der f r e i e n M a r k t w i r t s c h a f t beinhaltet in erster Linie, daß sich jeder Bürger entsprechend seiner Initiative wirtschaftlich betätigen kann. Ferner wird das private Eigentum anerkannt [2]. Die freie Marktwirtschaft umfaßt aber auch soziale Garantien. So haben nach der Verfassung der Republik Korea die Arbeiter das Recht, Vereinigungen zu bilden, kollektive Verhandlungen zu führen und zu streiken [3]. Der Staat ist demgegenüber verpflichtet, sich um die Förderung der s o z i a l e n S i c h e r u n g zu bemühen. Ihm wird allerdings auch das Recht zugestanden, die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen immer dann zu begrenzen und in den Wirtschaftsprozeß einzugreifen, wenn es zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung, für den harmonischen Ablauf der Wirtschaft und zur Verwirklichung der s o z i a l e n G e r e c h t i g k e i t notwendig erscheint [4].

---

1) Die Verfassung der Republik Korea, Art. 1 und 111
2) Art. 20 und 111
3) Art. 8, 29 und 30
4) Art. 111, Abs. 2

Das Prinzip der f r e i h e i t l i c h e n D e m o k r a t i e beinhaltet vor allem, daß die Bevölkerung in freien, direkten und geheimen Wahlen den Präsidenten und eine Volksvertretung wählt, die die Gesetzgebung betreibt und die Regierung kontrolliert. In der Republik Korea werden das Parlament und der Präsident, der als Staatsoberhaupt gleichzeitig Chef der Exekutive ist, alle vier Jahre gewählt [1]. An den Wahlen können diejenigen politischen Parteien teilnehmen, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen [2]. Die Gründung einer politischen Partei ist frei, solange Organisation und Tätigkeit der Partei demokratisch zur politischen Willensbildung beitragen. Die Verfassung sagt außerdem, daß mindestens zwei Parteien gefördert werden sollen, um die Alleinherrschaft einer einzigen Partei zu vermeiden [3].

Im folgenden soll dargestellt werden, inwieweit der Auftrag der Verfassung, nämlich eine Demokratie, eine Marktwirtschaft und soziale Sicherheit zu verwirklichen, erfüllt worden ist.

---

1) Art. 37 und 69

2) Nach dem Parteiengesetz wird eine politische Partei dann anerkannt, wenn ihre Bezirksorganisation mehr als die Hälfte der Wahlbezirke für die Abgeordneten umfaßt und die Partei amtlich registriert ist.

3) Art. 7

B. Die Erfüllung des Verfassungsauftrages

1. Die politische Praxis

Seit dem Bestehen der Republik Korea gab es zweimal einen Regierungswechsel. Er vollzog sich jedoch nicht aufgrund von Wahlen, sondern zunächst im Anschluß an eine Studentenrevolte, die im Jahre 1960 durch eine Wahlverfälschung der bis dahin regierenden Partei ausgelöst worden war, und im Jahre 1961 nach einer Militärrevolution, die wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Gerechtigkeit versprochen hatte. Nach einem zweijährigen Außer-Kraft-Setzen der Verfassung durch die Militärregierung fanden im Jahre 1963 wieder Wahlen statt, bei denen der heutige Präsident gewählt wurde und seine Partei die Mehrheit im Parlament erhielt. Seitdem sind die Regierungsmacht und die Mehrheit im Parlament trotz der Wahlen, die alle vier Jahre stattfanden, bei derselben Partei geblieben.

Bei den Wahlen führten die Parteien einen intensiven Konkurrenzkampf um die Wählerstimmen. Dabei wirkte sich die bestehende soziale Lage, an der die Regierungspartei zweifelsohne schuldig war und ist, immer mehr zugunsten der Oppositionspartei aus, obwohl diese selbst auch keine konkreten Lösungsvorschläge bietet. Angesichts dieser Tatsache ergreift die Regierungspartei das einfachste Mittel, um weiter an der Macht bleiben zu können [1], nämlich die Ausübung der Regierungsgewalt, was der Demokratie widerspricht.

---

1) Nach DOWNS wird ein Staat dann demokratisch regiert, wenn "die Partei, die an der Macht ist, niemals versucht, die politische Tätigkeit irgendwelcher Bürger oder Parteien zu beschränken, solange diese nicht den Versuch unternehmen, die Regierung mit Gewalt zu stürzen". Downs, A.: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 23

Deshalb ist die Verpflichtung der Regierung, die in der Verfassung niedergelegten Prinzipien der Demokratie zu verwirklichen, nie hinreichend erfüllt worden. Aber auch aus einem anderen Grund sind diese Prinzipien seit Gründung der Republik Korea permanent in Gefahr; nämlich wegen der Existenz des kommunistischen Nordkoreas und der von dort ausgehenden versuchten Beeinflussung.

Das Verhältnis zwischen Nord- und Südkorea war entsprechend den grundverschiedenen Ideologien von Anfang an feindselig. Nach der Etablierung des kommunistischen Regimes in Nordkorea im Jahre 1948 unter der sowjetischen Besatzungsmacht wurden seitens der Kommunisten zunächst Versuche unternommen, politische, wirtschaftliche und soziale Konflikte, die zwangsläufig während der Übergangszeit von der amerikanischen Besatzungsregierung bis zur ersten Regierung der Republik Korea entstanden, durch Aufwiegelei auszunützen. Im Jahre 1950 kam es dann zum Koreakrieg. In seinem Verlauf wurde das gesamte Gebiet der Republik Korea bis auf einige Küstenstädte im Süden drei Monate lang von den Kommunisten besetzt.

Der Krieg hat die politische Situation in der Republik Korea stark beeinflußt. Zunächst muß heute eine 600.000 Mann starke Armee als stärkster organisierter Machtfaktor in der Republik Korea unterhalten werden, ein Faktum, das auch in der Vergangenheit die wirtschaftliche Entwicklung nicht wenig belastet hat [1].

---

1) Die amerikanische Hilfe war in erster Linie nicht zum Aufbau der Wirtschaft, sondern zur Bekämpfung der Inflation eingesetzt, die ansonsten infolge der Verpflichtung des Landes, eine große Armee zur Verteidigung der internationalen "Freiheitsgrenze" unter Waffen zu halten, verstärkt worden wäre. Vgl. der Pearson-Bericht: Bestandaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik, Bericht der Kommission für Internationale Entwicklung, Wien, München, Zürich 1969, S. Anhang I/158

Durch den Krieg setzte sich zudem in weiten Teilen der Bevölkerung eine bestimmte Vorstellung vom Kommunismus fest. Hatte man im Krieg den kommunistischen Terror vielfach am eigenen Leib erfahren, so wurde dann Kommunismus gleichgesetzt mit Terror. Somit wurde das antikommunistische Bewußtsein der Bevölkerung verstärkt, das sich insofern positiv auswirkt, als die Regierungen jegliche kommunistische Unterwanderungsversuche leicht ausschalten konnten. Auf der anderen Seite wird aber gleichzeitig eine kritische öffentliche Auseinandersetzung über die soziale Lage weitgehend unterbunden, und zwar mit dem Argument, daß soziale Kritik zur Unruhe und sehr bald zum Kommunismus führen werde [1].

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß es die Herrschenden nicht schwer haben, die Bevölkerung so zu führen, wie sie es wünschen. Das gilt um so mehr, als auch gegenwärtig in der Bevölkerung die Vorstellung besteht, daß Nordkorea tatsächlich beabsichtige, sein kommunistisches System auf das Gebiet der Republik Koreas auszudehnen [2]. Die politische Praxis kann daher permanent die Prinzipien der Demokratie auch ohne Notstandsregelungen außer Kraft setzen.

Insgesamt besteht ein Konkurrenzkampf zwischen der Republik Korea und Nordkorea, bei dem es darum geht zu beweisen, daß das jeweilige System das überlegene System ist. Allein schon aus diesem Grunde müßten in der Republik Korea auch alle Maßnahmen im sozial-ökonomischen Bereich ergriffen werden, die eine überlegene Kampfführung versprechen.

---

1) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 94 (vom 22. April 1972), S. 2

2) Die jüngste Entwicklung hinsichtlich des Gesprächs zwischen Süd- und Nordkorea könnte einen anderen Eindruck erwecken. Es ist jedoch davon auszugehen, daß das eigentliche Ziel Nordkoreas sich nicht geändert hat.

2. Die ökonomischen Aktivitäten

Die Verfassung sieht vor, daß der Staat in den Wirtschaftsprozeß eingreifen kann, wenn die wirtschaftliche Lage es erforderlich erscheinen läßt, z.B. für den harmonischen Ablauf der Wirtschaft.

Eine solche Situation hat offenbar schon seit je in der Republik Korea vorgelegen. Denn der Staat mußte von Anfang an lenkend und planend den wirtschaftlichen Prozeß beeinflussen. Das lag vor allem daran, daß die Republik Korea als unterentwickeltes Land durch externe Einflüsse, wie den materiellen Reichtum in anderen Ländern, und durch die Erweckung eines nationalen Bewußtseins gedrängt wurde, den Schritt zu einer modernen Wirtschaft in äußerst kurzer Zeit vorzunehmen, während in den heute entwickelten Ländern bekanntlich zum Erreichen des gegenwärtigen Entwicklungsstandes mehr als ein Jahrhundert zur Verfügung stand [1].

Zur Verwirklichung der wirtschaftlichen Ziele reichten die privatwirtschaftlichen Aktivitäten allein aber nicht aus. Denn nach der Gründung der Republik Korea gab es nur wenige Privatunternehmen. Diese konnten den Wirtschaftsprozeß aus eigener Kraft nicht

---

1) Die Unterschiede zwischen den heute unterentwickelten und entwickelten Ländern bestehen vorwiegend darin, "daß der Umbau der Wirtschaft sich in Europa aus inneren Triebkräften durch allmähliches Ausreifen, d.h. evolutionär, vollzog, während er heute in den unterentwickelten Ländern mit von außen kommenden Stimuli und wirtschaftspolitischen Mitteln in hohem Maße revolutionär gesetzt wird".
Egner, E.: Stadt und Land im Industrialisierungsprozeß unterentwickelter Länder, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jahr, Tübingen 1959, S. 100. Vgl. auch
Waterston, R., Development Planning, Lessons of Experience, London 1966, S. 8

einleiten und führen, geschweige denn forciert vorantreiben. Finanzkraft und unternehmerische Fähigkeiten waren zu schwach. Sie hatten sich während der 36-jährigen Kolonialwirtschaft nicht entwickeln können. Zudem wurden diejenigen, die während der Kolonialzeit unternehmerische Tätigkeiten ausgeübt hatten, als Kollaborateure der Japaner und als Volksfeinde angesehen; sie mußten daher ihre wirtschaftliche Tätigkeit zunächst aus Furcht vor den nationalistischen Gefühlsausbrüchen einstellen, die in jener Zeit überall im Lande herrschten.

So wurden die Produktionskapazitäten, die während der japanischen Kolonialzeit im Besitz der Japaner waren, vom Staat übernommen. Der Staat betätigte sich als Unternehmer und Kapitalgeber, um mindestens die Grundversorgung der Bevölkerung zu sichern und den Wirtschaftsaufbau einzuleiten. Nach einer gewissen Konsolidierung begann dann die Regierung, das staatliche Produktionsvermögen in Privateigentum zu übertragen, um damit die in der Verfassung verankerte Wirtschaftsordnung zu verwirklichen und gleichzeitig die privatwirtschaftlichen Aktivitäten zu fördern. Dadurch wurde die Produktion je nach der Produktionsart ganz oder teilweise privatisiert. Die Produktionsmittel wurden dabei von denjenigen übernommen, die auf die Regierung Einfluß ausüben konnten; eines Nachweises finanzieller Mittel und unternehmerischer Fähigkeiten bedurfte es dagegen nicht. Deshalb mußte der Staat schon bald unterstützend in den Wirtschaftsprozeß eingreifen. Im übrigen konnten sich die privatwirtschaftlichen Initiativen durch den Koreakrieg und seine Folgen nicht ausreichend entwickeln.

Nach dem Krieg mußte der Staat wiederum den Wirtschaftsprozeß durch sein Eingreifen lenken, weil die akute wirtschaftliche Katastrophe so schnell wie möglich überwunden werden mußte, um zur Wiederherstellung

eines normalen und geordneten Wirtschaftsablaufes zu gelangen. Während der Aufbauzeit zeichneten sich zwar einige privatunternehmerische Aktivitäten ab. Sie waren jedoch bei der Beschaffung von Devisen und Krediten eng mit dem Staat verbunden und auf ein Minimum beschränkt.

Nach der Wiederherstellung des wirtschaftlichen Vorkriegszustandes im Jahre 1957 versuchte die Regierung der Republik Korea, unter Berücksichtigung der amerikanischen Hilfe einen langfristigen Wirtschaftsplan zur Beschleunigung der Industrialisierung aufzustellen. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch an der ablehnenden Haltung der Vereinigten Staaten von Amerika, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Hilfe die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der südkoreanischen Regierung sichtbar stark beeinflußten [1]. Die Ablehnung wurde damit begründet, daß die nach dem Krieg anhaltende Inflation durch zusätzliche staatliche Investitionen lediglich verschärft werde. Die staatliche Aktivität konzentrierte sich daher auf die Bekämpfung der Inflation; staatliche Investitionen wurden dagegen nur in sehr kleinem Umfang getätigt.

Im Jahre 1962 trat der erste staatliche Fünfjahresplan (1962 - 1966) in Kraft. Der Plan legte die Prioritäten der Wirtschaftsprojekte und deren erreichbare Zielgrößen fest, an denen der Staat und die Privatwirtschaft ihre Tätigkeiten ausrichteten. Die Ziele dieses Planes wurden in der vorgesehenen Zeit erreicht. Der darauf folgende zweite Fünfjahresplan (1967 - 1971), der eine jährliche Wachstumsrate von 7 % vorsah, hat

---

1) Vgl. Der Pearson-Bericht, a.a.O., S. I/152

mit einer durchschnittlichen Jahreswachstumsrate von 9,5 % sogar sein Soll überschritten [1]. Während dieser beiden Planungsperioden tätigte der Staat mehr als die Hälfte der Gesamtinvestitionen. Die staatlichen Investitionen, durch die die Grundindustrie und Infrastruktur aufgebaut wurden, schufen schließlich die Basis für privatwirtschaftliche Aktivitäten.

Während der beiden Planungsperioden hat sich die Privatwirtschaft im sekundären und tertiären Bereich mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung stark erweitert. Dennoch sind die wirtschaftlichen Aktivitäten der Privatunternehmer heute von der staatlichen Lenkung des Wirtschaftsprozesses abhängig. So übernimmt der Staat die Bürgschaft für Auslandskredite, die für die Beschaffung von Produktionsmitteln aus dem Ausland notwendig sind. Die Beschaffung der Inlandskredite beeinflußt der Staat dagegen durch Zinsvariation je nach dem Wirtschaftszweig und durch die Kreditkontingentierung [2]. Die Zentralbank hat lediglich die Funktion, die von der Regierung bestimmte Politik durchzuführen.

Die Kontrolle über die Zins- und Kreditpolitik ist deshalb leicht durchzuführen, weil die Mehrheit der Aktien der Geschäftsbanken dem Staat gehört. Außerdem übt die Regierung einen direkten Einfluß auf den Markt durch Preiskontrollen aus. Somit erstreckt sich der Einfluß des Staates in vielfältiger Weise auf die

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey of Asia and the Far East 1970, Vol. XXI, No. 4, Bangkok 1971, S. 289

2) Vgl. Der Pearson-Bericht, a.a.O., S. I/154

privatunternehmerischen Entscheidungen, nämlich mit Hilfe seiner eigenen Investitionstätigkeit, seiner Finanzkontrolle sowie sonstiger wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Daraus ergibt sich eine enge Verflechtung zwischen Regierung und Privatunternehmern [1].

Der heutige wirtschaftliche Entwicklungsstand der Republik Korea, der in einer 9,5 %igen durchschnittlichen Jahreswachstumsrate von 1961 bis 1970 und in einem Pro-Kopf-Jahreseinkommen von ca. 200 US Dollar im Jahre 1970 zum Ausdruck kommt, beruht also zum großen Teil auf der massiven staatlichen Beteiligung am Entwicklungsprozeß [2]. Insgesamt ist zu sagen, daß die Verfassung zwar eine freie Marktwirtschaft mit privater Initiative vorsieht, die staatlichen Eingriffe angesichts der vorhandenen wirtschaftlichen Unterentwicklung aber notwendig waren und sind.

3. Die sozialen Aktivitäten

Im Gegensatz zu den ökonomischen Aktivitäten sind die staatlichen Maßnahmen im sozialen Bereich auf ein Minimum beschränkt. Dabei wird die Sozialpolitik noch nicht einmal als eigenständiger Problembereich erkannt. Das ergibt sich zum Beispiel aus der Antwort der Regierung der Republik Korea auf eine Anfrage der Econimic Commission for Asia und the Far East über den Zustand der Sozialpolitik in ihren Mitgliedsländern: "The Government of the Republik Korea, for example, does not make any reference to income redistribution or to promotion of social and

---

1) Vgl. Der Pearson-Bericht, a.a.O., S. I/156
2) Vgl. ebenda, S. I/151

institutional changes in defining of its planned social development. The current development concentrates on solving economic problems, its basic objective being described as modernization of the industrial structure and the creation of a firm for a self supporting economy" [1]. So ist es auch nicht verwunderlich, daß soziale Aspekte in den bisherigen zwei Entwicklungsplänen der Republik Korea fehlten.

Allerdings wurden außerhalb dieser Pläne einige Maßnahmen durchgeführt, die im allgemeinen zum sozialpolitischen Maßnahmenkatalog gerechnet werden. Dazu zählen die Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung und verschiedene Maßnahmen zur sozialen Sicherung. Sie sollen im folgenden nacheinander diskutiert werden.

a. Die Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung

Als erstes Gesetz im sozialen Bereich wurde im Jahre 1953, also gleich nach Beendigung des Koreakrieges, das Arbeitsstandardgesetz verabschiedet. Zweck dieses Gesetzes ist es, die Richtlinien der Arbeitsbedingungen in Übereinstimmung mit der Verfassung zu bringen, wobei das Existenzminimum der Arbeiter gesichert, ihr Lebensstandard verbessert und eine ausgewogene Entwicklung der Wirtschaft erreicht werden sollen.

Dieses Gesetz, das heute die öffentliche Arbeitsregelung in der Republik Korea vorschreibt, enthält in seinen 115 Artikeln Vorschriften über den Arbeitsver-

1) United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: The Planning and Financing of Social Development in the ECAFE Region, in: Economic Bulletin for Asia and the Far Est, Vol. XX, No. 1, 1969, S. 8

trag, Bestimmungen über den Lohn, die Sicherheit und die Gesundheit, die Arbeitszeit und den Urlaub, über Frauen- und Kinderarbeit, Lehrlinge, Unfallentschädigung, Beschäftigungsregelungen, Regelungen über Werkswohnungen, Regelungen über Aufsichtspersonen, Strafen und sonstige Regelungen.

Dabei handelt es sich aber im wesentlichen nur um eine Zusammenstellung von Vorschriften aus den verschiedenen Gebieten der Arbeitsgesetzgebung, die offensichtlich den Gesetzen anderer Länder entlehnt worden sind ohne Rücksicht darauf, ob sie den Verhältnissen der Republik Korea gerecht werden. Das kann anhand einiger Beispiele demonstriert werden:

Nach den Artikeln 20 - 22 soll die Einstellung eines Arbeiters aufgrund eines schriftlich fixierten Vertrags erfolgen, in dem Arbeitsdauer, Arbeitsbedingungen und Kündigungsvorschriften genau angegeben sind. Der Vertrag wird aber von den meisten Betrieben gar nicht eingehalten. Die Vorschrift über den Schadenersatzanspruch der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern für den Fall, daß die im Vertrag fixierten Bedingungen nicht eingehalten werden, ist jedoch sinnlos (Art. 23), da das Gerichtsverfahren unter den jetzt in der Republik Korea herrschenden Verhältnissen eine derart langwierige Prozedur darstellt, daß der geschädigte Arbeitnehmer lieber auf seine Rechte verzichtet. Aus demselben Grund kommen auch die Bestimmungen über die Unfallentschädigung (Art. 78 - 93) den Arbeitern nicht zugute.

Die Arbeitszeit soll nach Artikel 42 pro Tag 8 Stunden und 48 Stunden pro Woche nicht überschreiten, aber sie kann durch eine Vereinbarung zwischen Ar-

beitgeber und Arbeitnehmer bis zu 60 Stunden pro Woche ausgedehnt werden. Nach der Bestimmung, die die Überstunden betrifft (Art. 46), soll der Arbeitgeber in diesen Fällen den Normallohn mit 50 %igem Aufschlag zahlen. Diese Bestimmung wird zwar teilweise für die Angestellten, aber nicht für die Arbeiter eingehalten.

Die Artikel 64 - 73 enthalten eine Reihe von Sicherheitsvorschriften zur Verhütung von Unfällen und zur Aufrechterhaltung der Gesundheit der Arbeiter: Nach Artikel 64 soll der Arbeitgeber bei Betriebseinrichtungen, die arbeitsgefährdend und gesundheitsschädigend auf die Arbeiter wirken, notwendige Sicherheitsmaßnahmen treffen. Für die notwendige Sicherheitsvorkehrung soll eine gewisse Schulung der Arbeitnehmer unternommen werden. Sie wird jedoch fast in allen Betrieben nicht praktiziert. Der Artikel 72 bestimmt, daß die Arbeitgeber einen Sicherheitsmanager und einen Gesundheitsverwalter einstellen müssen. Diese Vorschrift wird teilweise von den modernen Großbetrieben, aber nicht von den Klein- und Mittelbetrieben beachtet, da die entsprechenden finanziellen Anforderungen sehr hoch sind.

Die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften soll nach Artikel 102 durch einen Arbeitsinspektor erfolgen, der durch den Minister für Sozial- und Gesundheitsangelegenheiten ernannt wird. Diese Kontrollen sind aber bisher nicht effektiv durchgeführt worden, und zwar mit dem Argument, daß die durch sie zu erwartende Erhöhung der Produktionskosten die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen werde, denn der Investitionsanreiz könne dadurch abgeschwächt werden. Insgesamt ist die Arbeitsgesetzge-

bung also nur von formaler Bedeutung und daher als Arbeitsschutz unwirksam. Das soll in der sozialen Lageanalyse der abhängig Beschäftigten noch näher dargelegt werden.

Auf der Grundlage des Arbeitsstandardgesetzes wurde im Jahre 1963 das Gewerkschaftsgesetz erlassen. Gewerkschaften sind danach Organisationen, die durch Initiative der Arbeitnehmer zum Zweck der Aufrechterhaltung oder der Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen gebildet werden. Zu den Arbeitnehmern zählen diejenigen Beschäftigten, die in Abhängigkeit ihr Einkommen als Löhne und Gehälter verdienen. Beamten ist die Bildung einer Gewerkschaft allerdings nicht erlaubt.

Nach diesem Gesetz gibt es heute eine Vielzahl von Gewerkschaften, die in einzelnen Betrieben gegründet worden und den Gewerkschaften einer Branche wie z.B. Textil, Bergbau oder Hafen angeschlossen sind. Aus dem Zusammenschluß der Branchengewerkschaften ist schließlich ein zentraler Dachverband hervorgegangen. Die betrieblichen Gewerkschaften existieren hauptsächlich in den staatseigenen und halbstaatlichen Betrieben. Dagegen kam die Gründung von Gewerkschaften in Privatbetrieben wegen des starken Widerstands der Unternehmer nur in Einzelfällen zustande, denn den Gewerkschaftsmitgliedern wird hier mit Entlassung gedroht.

Gewerkschaftliche Aktivitäten auf betrieblicher oder zentraler Ebene sind heute in der Republik Korea kaum zu spüren. Der Grund liegt darin, daß die Gewerkschaften wegen ihrer finanziellen Schwäche und mangelnden Erfahrung ihre Aufgabe nicht wahrnehmen können. Dabei spielt das gesetzliche Verbot politi-

scher Aktivitäten der Gewerkschaften eine entscheidende Rolle; dieses Verbot erstreckt sich auf die Unterstützung einer politischen Partei oder einer einzelnen Person.

Folglich sind die Gewerkschaften nicht in der Lage, die Interessen ihrer Mitglieder bzw. der Arbeiterschaft gegenüber den Unternehmern durchzusetzen, und daher können sie keine Vorteile für ihre Mitglieder produzieren. Deshalb ist aber auch das Interesse der Arbeiter an den Gewerkschaften gering und der Organisationsgrad der Gewerkschaften niedrig. Dies erschwert wiederum die Aktivitäten der Gewerkschaften. So sind gewerkschaftliche Aktionen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Lebensstandards in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten.

b. Die Maßnahmen zur sozialen Sicherung

Neben der Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung gibt es in der Republik Korea noch Gesetze zur sozialen Sicherung, die in den 60-er Jahren vereinzelt erlassen wurden. Es handelt sich dabei um das Beamtenrentengesetz, das Militärrentengesetz, das Gesetz über die soziale Unfallversicherung und das Gesetz über die soziale Krankenversicherung.

(1) Das Beamtenrentengesetz

Im Jahre 1962 verabschiedete der 'Oberste Rat für den nationalen Wiederaufbau' das Beamtenrentengesetz, das die soziale Sicherung der Beamten vorsah. Nach diesem Gesetz kam es zur Bildung eines Beamtenfonds, für dessen Verwaltung das Ministerium für allgemeine Regierungsangelegenheiten zuständig ist. Der Fond

gewährt die folgenden Leistungen: Im Krankheitsfall und bei Unfällen, die sich im Dienst ereignen, übernimmt er in voller Höhe die ärztlichen Behandlungskosten einschließlich der Kosten eines Krankenhausaufenthaltes bis zu drei Monaten. In dieser Zeit wird das Gehalt weitergezahlt. Im Falle des Ausscheidens aus dem Dienst gewährt der Fond eine Beamtenrente. Die Rente erhalten unabhängig vom Pensionsalter von 60 Jahren diejenigen Beamten, die mehr als 20 Jahre im Beamtendienst gewesen sind. Die Rentenberechtigten haben das Recht, sich ihre Rente in einem Betrag auszahlen zu lassen. Dieses Recht wird häufig wegen der hohen Inflationsrate wahrgenommen. Diejenigen, die vor ihrem 20. Dienstjahr aus dem Dienst ausscheiden, bekommen einen einmaligen Abfindungsbetrag entsprechend den geleisteten Dienstjahren. Außerdem sieht der Fond die Zahlung eines Mutterschaftsgeldes für die Beamtinnen und für die Ehefrauen der Beamten vor. Die medizinischen Leistungen des Fonds beziehen sich dagegen allein auf den Versicherten, nicht jedoch auf seine Familienangehörigen. Im Todesfall des Beamten haben die direkten Familienangehörigen (Ehefrauen, Ehemänner der Beamtinnen, Kinder und Eltern, wenn die Eltern von dem betreffenden Beamten unterhalten wurden) allerdings Anspruch auf eine Rente.

Die Leistungen werden aus den Beiträgen, die die Beamten und der Staat als Arbeitgeber je zu 50 % zahlen, und aus den Zinsen, die der Beamtenfond durch seine Anlagepolitik erwirtschaftet, erbracht.

(2) Das Militärrentengesetz

Inhaltlich ähnlich wie das Beamtenrentengesetz wurde im Jahre 1963 das Militärrentengesetz erlassen, das die bis dahin aufgrund einer Verordnung des Präsidenten geltenden Regelungen über Militärrenten ablöste. Die nach dem neuen Gesetz gewährte Militärrente unterscheidet sich nur in der Leistung und im Träger von der Beamtenrente: Die Leistung beschränkt sich allein auf die Gewährung einer Rente, da die medizinische Versorgung von den Militärkrankenhäusern ohnehin gewährt wird; der Militärrentenfond wird vom Verteidigungsministerium verwaltet; die Mittel werden dagegen wie bei der Beamtenrente aufgebracht.

Außer der Militärrentenversicherung gibt es noch eine Sonderversicherung für das Militär, die durch die Gewährung einer einmaligen Leistung dem Aufbau bzw. der Verbesserung der wirtschaftlichen Basis nach dem Ausscheiden aus dem Militärdienst dienen soll. Bei dieser Versicherung wird ein Drittel des Versicherungsbeitrags vom Staat übernommen.

(3) Die soziale Unfallversicherung

Im Jahre 1963 wurde ferner ein Rahmengesetz zur sozialen Sicherung der Arbeitnehmer verabschiedet. Nach dem Gesetz sollte ein System sozialer Leistungen ein menschenwürdiges Dasein der Bevölkerung gewährleisten. Nach dem Gesetz sind unter sozialer Sicherung Leistungen zu verstehen, die von der Sozialversicherung und von der staatlichen Fürsorge gewährt werden. Das Gesetz schreibt vor, daß die soziale Sicherung die Eigeninitiative der Bevölkerung nicht aufheben und unter Berücksichtigung der gesamten volkswirtschaftlichen Entwicklung schrittweise

durchgeführt werden soll.

Aufgrund dieses Rahmengesetzes wurden in demselben Jahr die Gesetze über die soziale Unfall- und Krankenversicherung erlassen. Im darauf folgenden Jahr, also 1964, wurde dann die soziale Unfallversicherung für Arbeiter eingeführt. Der Zweck dieser sozialen Unfallversicherung liegt darin, bei betrieblichen Unfällen rechtzeitig Entschädigungen zur Verfügung zu stellen, da die im Arbeitsstandardgesetz geregelte Unfallentschädigung von einzelnen Betrieben nicht praktiziert werden konnte. Die Versicherung wird vom Arbeitsamt verwaltet.

Zunächst wurden die Betriebe mit mehr als 500 ständig beschäftigten Arbeitern (im Jahre 1964 64 Betriebe mit 81.998 Arbeitern) in die soziale Unfallversicherung einbezogen [1]. Seit 1968 erfolgte die Erweiterung dieser Versicherung auch auf diejenigen Betriebe, in denen mehr als 50 Arbeiter ständig beschäftigt sind (heute 2.389 Betriebe mit 488.628 Arbeitern) [2].

Die Versicherungsleistungen umfassen ein Verletztengeld, die Beerdigungskosten, ein Hinterbliebenengeld und den Kostenersatz für ärztliche Behandlung, Arzneimittel sowie Krankenhausaufenthalt. Sie werden nur für kurze Zeit gewährt. Wenn die Heilung mehr als 10 Tage dauert, übernimmt die Unfallversicherung die Behandlungskosten bis zu drei Monaten. Beim Tod durch einen Betriebsunfall erhalten die Hinterbliebenen eine einmalige Entschädigung, die einem 1000-Tage-Lohn entspricht. Außerdem werden die Beerdi-

---

1) Insurance Yearbook 1968, Korean Reinsurance Cooperation, Seoul 1969, S. 249

2) Ebenda

gungskosten in der Höhe eines 90-Tage-Lohnes erstattet. Bei Arbeitsunfähigkeit durch einen Betriebsunfall zahlt die Unfallversicherung eine einmalige Entschädigung, die sich nach dem Grad der Verletzung richtet und einen 1000-Tage-Lohn nicht überschreitet.

Die Finanzierung dieser Leistungen erfolgt durch Beiträge, die allein die Arbeitgeber zu entrichten haben. Die Beiträge werden monatlich nach unterschiedlichen Prozentsätzen je nach der Betriebsart von der Gesamtlohnsumme erhoben. Die Beitragszahlung geschieht meistens jedoch nicht regelmäßig, häufig bleibt sie sogar über mehrere Monate aus. Jährlich kann die Unfallversicherung etwa 10 % der gesamten Beitragsschuld aufgrund der Zahlungsunwilligkeit einiger Unternehmer nicht einziehen. Trotzdem hat die Unfallversicherung seit ihrem Beginn einen nicht unbeachtlichen Überschuß gebildet, der sich bis 1968 umgerechnet auf DM 3,5 Mill. belief. Der Grund liegt darin, daß die Leistungen aus finanziellen Erwägungen zunächst gering gehalten wurden und trotz der Überschußbildung später nicht erweitert worden sind.

(4) Die soziale Krankenversicherung

Eine soziale Krankenversicherung ist zwar gesetzlich vorgesehen, bisher aber nur in wenigen Betrieben eingerichtet. Im folgenden wird daher nur kurz erörtert, wie die soziale Krankenversicherung gesetzlich geregelt ist.

Das Ziel der sozialen Krankenversicherung besteht

darin, den Versicherten und deren Familienangehörigen bei Krankheit und Unfällen, die mit der Verrichtung der Arbeit im Betrieb nicht verbunden sind, Leistungen zur Wiederherstellung ihrer Gesundheit zu gewähren. Zu den Familienangehörigen zählen die Ehefrau, Kinder unter 20 Jahren und Eltern, zu deren Unterhalt die Versicherten - meistens der älteste Sohn - aufgrund gesellschaftlicher Gewohnheit verpflichtet sind. Dabei müssen der Vater das 60. und die Mutter das 55. Lebensjahr überschritten haben. Der Versicherungsbeitrag wird nur für diejenigen Arbeitnehmer erhoben, die - mit Ausnahme von Beamten und Militär - nach dem Arbeitsstandardgesetz Lohn- oder Gehaltseinkommen beziehen.

Der Eintritt in die soziale Krankenversicherung ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Es besteht also kein Versicherungszwang. Die Arbeitnehmer können sich vielmehr freiwillig versichern. Aber auch das ist nicht allen Arbeitern möglich. So bleiben diejenigen ausgenommen, die nur vorübergehend - unter zwei Monaten - beschäftigt sind, ferner solche, die als Tagelöhner weniger als drei Monate in einem Betrieb arbeiten und schließlich die Arbeiter, die in Saisonbetrieben nicht länger als sechs Monate beschäftigt sind.

Die Leistungen sollen die Heilung von Krankheiten, Bestattungskosten und Mutterschaftsgeld umfassen. Unter die Leistung "Heilung von Krankheiten" fallen im einzelnen: Ärztliche Behandlung, Versorgung mit Arzneimitteln, Krankenhausaufenthalt und Krankenpflege. Diese Leistungen werden nicht länger als sechs Monate gewährt.

Die Finanzierung der Leistungen und der Verwaltungs-

kosten soll von den Beiträgen, die die Versicherten und deren Arbeitgeber je zur Hälfte zu tragen haben, bestritten werden. Zu den Verwaltungskosten gewährt der Staat so lange einen Zuschuß, bis die soziale Krankenversicherung eine ausreichende finanzielle Basis gefunden hat.

Für die soziale Krankenversicherung ist eine genossenschaftliche Organisationsform vorgesehen. In denjenigen Betrieben, die mehr als 300 Beschäftigte haben, können die Versicherten eine eigenständige Genossenschaft bilden. Sofern Betriebe weniger als 300 Arbeitnehmer beschäftigen, schließen sich so viele Betriebe zusammen, bis die Zahl 300 erreicht wird. Die Versicherten dieser Betriebe bilden dann wieder eine eigenständige genossenschaftliche Versicherung. Jede soziale Krankenversicherung, die - wie aufgeführt - auf der Betriebsbasis zu organisieren ist, muß bei einer zentralen sozialen Krankenversicherung eingetragen werden, die ebenfalls die Form einer Genossenschaft hat. Die finanziellen Beziehungen zwischen der zentralen Organisation und den betrieblichen Genossenschaften werden dagegen im Gesetz nicht erwähnt.

Die soziale Krankenversicherung auf betrieblicher Ebene wird von dem Arbeitgeber gegründet. Dafür muß er die Genehmigung des Ministers für Sozial- und Gesundheitsangelegenheiten einholen. Die soziale Krankenversicherung wird von Arbeitgebern und Arbeitnehmern selbst verwaltet. In den dazu vorgesehenen Organen sind je zur Hälfte Arbeitnehmer und Arbeitgeber vertreten. Die Selbstverwaltung untersteht der Aufsicht des oben genannten Ministeriums.

Die Gründe dafür, warum seit der Gesetzgebung im

Jahre 1963 nur in wenigen Betrieben eine soziale Krankenversicherung eingeführt wurde, liegen in der Eigenart der soeben dargestellten gesetzlichen Regelungen. Als entscheidende Punkte sind zu nennen, daß kein Versicherungszwang besteht und daß allein der Arbeitgeber die Gründungsinitiative besitzt. So hängt die Gründung einer sozialen Krankenversicherung unter den gegebenen Umständen allein vom Arbeitgeber ab, der jedoch bei dem hohen Arbeitsangebot keine Veranlassung verspürt, vermeidbare Leistungen in Form von Arbeitgeberbeiträgen zu erbringen. Offenkundig scheint also eine gesetzliche Neuregelung der sozialen Krankenversicherung notwendig zu sein.

(5) Der öffentliche Gesundheitsdienst und die Versorgungsrente

Aus dem allgemeinen staatlichen Haushalt finanzierte Sozialleistungen sind der öffentliche Gesundheitsdienst und die Versorgungsrenten. Für diese Sozialleistungen wurden im Jahre 1971 etwa 5,9 % des laufenden Haushaltes ausgegeben, der ca. 1,5 Mrd. US-Dollar betrug [1]. Dieser Leistungsanteil ist gegenüber dem Jahr 1969 (6,5 %) um 0,6 % zurückgegangen [2].

Der Teil des Haushalts, der für den öffentlichen Gesundheitsdienst bestimmt ist, hat sich mit etwa einem Prozent seit Jahren kaum verändert [3]. Dieses Volumen

---

1) Korea Statistical Yearbook 1971, Economic Planning Board, Seoul, S. 274 - 275

2) Korea Statistical Yearbook 1969, Economic Planning Board, Seoul, S. 362

3) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 274 - 275

ist also äußerst bescheiden. Die staatlichen Gesundheitsausgaben fließen hauptsächlich in die Unterhaltung der staatseigenen Krankenhäuser. In diesen Krankenhäusern kann nur ein kleiner Teil der Bevölkerung, im wesentlichen die Stadtbevölkerung, nach dem Fürsorgeprinzip (die finanzielle Fähigkeit ist nachzuweisen) kostenlos oder mit einer gewissen Selbstkostenbeteiligung behandelt werden. Die einzige staatliche Gesundheitsdienstleistung, die der Gesamtbevölkerung zugute kommt, ist die kostenlose Impfung gegen bestimmte Infektionskrankheiten.

Infolge dieses mangelnden öffentlichen Gesundheitsdienstes wird die Erhaltung der Gesundheit zu einer persönlichen Angelegenheit eines jeden einzelnen. Das hat zur Folge, daß 4,5 % der Bevölkerung über dem 5. Lebensjahr an Tuberkulose und 80 % der Bevölkerung an chronischen Krankheiten leiden, die auf physische Überbelastung zurückzuführen sind [1]. Die Säuglingssterblichkeit zum Beispiel liegt bei 22,2 % [2], während sie vergleichsweise in der Bundesrepublik Deutschland schon im Jahr 1963 nur ca. 2,7 % betrug [3].

Auch die ärztliche Versorgung beschränkt sich hauptsächlich auf die Stadtbevölkerung. Die heute in der Republik Korea vorhandenen 12 Kliniken, 223 Krankenhäuser, 5402 praktizierenden Ärzte und 1344 Zahnärzte

---

1) In der amtlichen Statistik liegt keine Zahlenangabe vor. Die angegebene Zahl wird daher einem Referat entnommen, das auf einem vom ministerium für Sozial- und Gesundheitsangelegenheit veranstalteten Seminar gehalten wurde. In: Kyunghang-Shinmun (vom 8. Juli 1970, Seoul). (Im folgenden als Referat zitiert)

2) Ebenda

3) Bericht der Sozialenquête Kommission, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz o.J., S. 14

befinden sich im wesentlichen in solchen Städten, die mehr als 100.000 Einwohner haben [1]. Allein in der Hauptstadt Seoul und der zweitgrößten Stadt Pusan konzentrieren sich 9 Kliniken, 89 Krankenhäuser, 2686 praktizierende Ärzte und 817 Zahnärzte [2]. Die schlechte medizinische Versorgung der Landbevölkerung spiegelt sich auch in den folgenden Zahlen wider: Die Landbevölkerung ist im Jahr durchschnittlich an 53 Tagen erkrankt; dagegen feiert die Stadtbevölkerung nur 25 Tage krank [3].

Abschließend seien die Versorgungsrenten behandelt. Diese Rentenzahlungen machten im Jahr 1971 mit 4,9 % des Gesamthaushaltes den stärksten Anteil der staatlich finanzierten Sozialleistungen aus [4]. Dieser Anteil ist gegenüber 1969 (5,5 %) deshalb zurückgegangen, weil die Zahl der Rentenberechtigten durch eine höhere Sterblichkeit abgenommen hat [5].

Seit 1961, als das Militär die Regierung übernahm, werden Versorgungsrenten denjenigen gewährt, die während des Koreakrieges verletzt worden sind oder sich während des Unabhängigkeitskampfes gegen die japanische Kolonialmacht Verdienste erworben haben. Gegebenenfalls erhalten auch deren Hinterbliebenen diese Leistungen. Bei der Gewährung der Leistung wird nicht auf die Bedürftigkeit der Berechtigten abgestellt.

---

1) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 416
2) Ebenda
3) Referat
4) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 274 - 275
5) Korea Statistical Yearbook 1969, a.a.O., S. 362

c. Das Ausbildungswesen

Zu den sozialen Maßnahmen im weiteren Sinne zählen auch die Investitionen in die Ausbildung der Bevölkerung. Im folgenden soll deshalb das Ausbildungswesen der Republik Korea analysiert werden.

Das allgemeine Bildungsniveau in der Republik Korea ist im Vergleich zum wirtschaftlichen Entwicklungsstand recht hoch. So stellt der Pearson-Bericht fest, daß fast 100 % der Bevölkerung des Lesens und Schreibens kundig sind [1]. Zwar herrscht in einigen Dörfern zum Teil noch Analphabetentum, insgesamt jedoch nur in geringem Maße.

Der auch bei vorsichtigeren Schätzungen noch relativ hohe Bildungsstand hat seinen Grund darin, daß die Bildung schon immer einen hohen Stellenwert besaß und daß das Volk als fleißig und gelehrig gilt [2]. Außerdem wurde im Jahre 1948 eine 6-jährige allgemeine Schulpflicht vom vollendeten sechsten Lebensjahr an eingeführt. Das geschah nicht zuletzt deshalb, weil der Staat der Bildung von jeher eine große Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung beigemessen hat. Ein weiterer Grund ist darin zu finden, daß die Leute mit niedrigem Bildungsniveau kaum eine Chance haben, einen Beruf zu finden, der die gesellschaftliche Stellung sichern könnte.

Etwa 15 % des Gesamthaushaltes werden für das Schulsystem, das von der Volksschule bis zur Universität reicht, ausgegeben [3]. Trotzdem können die staatli-

---

1) Vgl. Der Pearson-Bericht, a.a.O., S. I/155

2) Vgl. Hickmann, E.: Korea, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959, S. 190

3) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 274 - 275

chen Bildungsausgaben die jährlich zunehmende Nachfrage nach höherer Bildung nicht befriedigen. Daher wird fast die Hälfte der Ausbildungskapazitäten - insbesondere im Bereich von der Mittelschule bis zur Universität - von Privaten bereitgestellt. Die Finanzierung erfolgt hier hauptsächlich durch Gebühren der Schüler und Studenten. Dazu folgende Tabellen: [1)]

Tabelle 1: Zahl der Bildungsanstalten (Stand 1970)

	Volks-schule	Mittel-schule	Ober-schule	Fachhoch-schule	Univer-sität
Total	5961	1608	889	26	71
Öf-fentl.	5873	910	471	15	15
Pri-vat	88	698	418	11	56

Tabelle 2: Zahl der Schüler und Studenten an den einzelnen Bildungsanstalten (Stand 1970)

Schultyp	Total	Öffentlich	Privat
Volksschule	5749301	5684073	65228
Mittelschule	1318808	677518	641290
Oberschule	590382	267697	322685
Fachhochschule	22637	22256	11481
Universität	123659	32265	110376

Im Hinblick auf diese Angaben schreibt die ECAFE-Kommission über den Bildungsstand in der Republik Korea: Die Republik Korea scheint, gemessen an der

1) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 395

Schülerzahl von der Volksschule an aufwärts, die Lücke zwischen unterentwickelten und entwickelten Ländern verkleinert zu haben [1]. Was die höhere Bildung anbelangt, hat sie mindestens der Zahl der Schüler nach schon "Western Levels of Enrollment" erreicht [2].

Die Ausbildungszeit vom Eintritt in die Volksschule bis zum Abschluß des Universitätsstudiums beträgt in der Regel insgesamt 16 Jahre. Davon entfallen auf die Volksschule sechs Jahre, auf die Mittel- und Oberschule je drei Jahre und auf die Universität vier Jahre. Die Kosten der Ausbildung sind für den einzelnen sehr hoch, weil alle Schulen, einschließlich der Volksschulen, trotz der allgemeinen Schulpflicht Unterrichtsgebühren erheben und weil die Ausbildung von der Sekundärschule an etwa zu 50 % in Privatschulen und Privatuniversitäten vermittelt wird.

Die Ausbildungskosten einerseits und das Bildungsstreben andererseits sind derart hoch, daß Bezieher mittlerer und niedriger Einkommen nicht selten das eigene Wohnhaus verkaufen, um ihren Kindern eine gute Ausbildung zu ermöglichen.

Welche ökonomischen Auswirkungen vor allem in bezug auf das Sozialprodukt die staatlichen und privaten Bildungsinvestitionen gehabt haben, ist angesichts der Bemessungsschwierigkeiten nur schwer zu quantifizieren. Dennoch drängt sich die Frage auf, ob die zunehmende Nachfrage nach höherer Ausbildung unter den

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Progress and Programms of Social Development in the ECAFE Region: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XVIII, No. 1, 1967, S. 50 - 51

2) Vgl. ebenda

gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnissen noch positiv zu beurteilen ist. Denn der Ausbildungsstand steht oft in keinem Verhältnis zu den wirtschaftlichen Verwendungsmöglichkeiten. Mit anderen Worten: Es gibt eine große Zahl von Menschen, die keinen ihrer Ausbildung entsprechenden Arbeitsplatz finden. Sowohl in der Stadtverwaltung als auch in der Privatindustrie sind Stellen von Leuten besetzt, deren höhere Bildung zur Verrichtung ihrer Arbeit gar nicht benötigt wird. Außerdem gibt es eine nicht unbeachtliche Zahl von Arbeitslosen, die eine höhere Ausbildung genossen haben.

Auf der anderen Seite besteht noch ein ungedeckter Bedarf der Industrie an qualifizierten Technikern. Das auf den ersten Blick seltsame Phänomen beruht darauf, daß die Ausbildung im Anschluß an die Volksschule zur Hälfte von privaten Einrichtungen getragen wird. Diese Situation macht die Erweiterung der Ausbildungskapazitäten in den technischen Fachrichtungen besonders schwierig, weil damit hohe Kosten verbunden sind. Es bleibt daher den bildungswilligen Studenten in den meisten Fällen nur die Möglichkeit, sich einseitig mit humanistischen oder allgemeinbildenden Studien zu beschäftigen. Die paradoxe Entwicklung führt immer mehr zu einer negativen Einstellung der Menschen gegenüber der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklung. Zwar hat sich das bisher noch nicht auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt, aber damit kann für die allernächste Zukunft gerechnet werden.

C. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist zu sagen: Die Republik Korea hat die in ihrer Verfassung verankerte freiheitliche De-

mokratie und freie Wirtschaftsordnung als Gegenpol zu der in Nordkorea etablierten kommunistischen Ordnung zu verwirklichen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe hat die Republik Korea die wirtschaftliche Unterentwicklung so schnell wie möglich zu überwinden. Gleichzeitig muß sie angesichts ihrer geopolitischen Lage ihre nationale Sicherheit wahren.

Vor dieser Aufgabe stehen die südkoreanischen Regierungen seit ihrer Entstehung im Jahre 1948. Den Entwicklungsprozeß haben sie eingeleitet mit ihrer starken Einflußnahme. Die wirtschaftspolitischen Aktivitäten des Staates haben zwar das wirtschaftliche Wachstum stark beschleunigt, aber gleichzeitig unübersehbare Probleme hervorgebracht. Der soziale Aspekt der wirtschaftlichen Entwicklung wurde nämlich bisher von der Regierung weitgehend vernachlässigt; sie betrachtete den sozialen Prozeß nicht als integrierten Teil der Gesamtentwicklung. Zudem wurden die bestehenden sozialgesetzlichen Bestimmungen mit dem Vorwand nicht durchgesetzt, daß im Falle ihrer Durchsetzung Kostenerhöhungen die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen würden.

In dieser widersprüchlichen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ist das Bildungsniveau der Bevölkerung relativ hoch, was zwar kaum in Zusammenhang mit den ökonomischen Forderungen steht, aber eine kritische Haltung der Menschen fördert.

Offensichtlich wurden die bestehenden Gesetze unzulänglich und zusammenhanglos aus dem Ausland übernommen, ohne daß die eigenen wirtschaftlichen Verhältnisse beachtet wurden. So hat die faktische Nichtbeachtung der Sozialgesetze bewußt oder unbewußt zur Verschlechterung der Lage der Arbeiterschaft beigetragen.

Es gilt, Gesetze und Maßnahmen zu finden, die in den vorangegangenen Seiten bereits behandelt wurden; dazu muß die soziale und ökonomische Lage untersucht werden. Zunächst wird die ökonomische Lage untersucht. In einem ersten Abschnitt soll die ökonomische Gesamtlage behandelt werden, während der anschließende Abschnitt die Wirtschaftsstruktur zum Inhalt hat.

II. Die ökonomisch-soziale Wirklichkeit: Wirtschaftliche Unterentwicklung und soziale Spannungen

A. Die ökonomische Lage

1. Die ökonomische Gesamtlage

Die Republik Korea wird zu den sogenannten unterentwickelten Ländern gezählt.

In der Literatur, die sich mit diesen Ländern beschäftigt, herrscht weitgehende Übereinstimmung in bezug auf deren wichtigste Charakteristika bzw. Merkmale; Hoher Anteil der Landbevölkerung (etwa 70 bis 90 %), geringer Kapitalbestand pro Kopf, fast keine Ersparnisse, Export von Lebensmitteln und Rohstoffen, hohe Geburtenrate (über 4 % Bevölkerungswachstum), hoher Anteil des Analphabetentums, fehlendes Erwerbsstreben der Bevölkerung und mangelnde Dynamik in Wirtschaft und Gesellschaft wegen eines ausgeprägten Traditionalismus [1]. Diese Merkmale bzw. Probleme werden zwar allgemein als Kriterien für un-

---

1) Vgl. Leibenstein, H.: Economic Backwardness and Economic Growth, New York and London 1957, S. 41 f. Vgl. Meier, G.: The Poverty of Nations, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 78, S. 75 f.

terentwickelte Länder akzeptiert, doch treffen sie in der Regel nicht alle gleichzeitig auf ein bestimmtes Land zu. Der Konsensus, der bezüglich der Entwicklungspolitik trotzdem herrscht, beruht dabei auf Vorstellungen und Vermutungen, die selbst mit einfachen empirischen Beobachtungen nicht übereinstimmen und zudem anerkannten, wissenschaftlich ausreichend belegten Forschungsergebnissen in verwandten Disziplinen, wie Wirtschaftsgeschichte und Sozialanthropologie, widersprechen [1].

Im folgenden soll daher nicht von den üblichen Kriterien für unterentwickelte Länder ausgegangen werden, sondern es sollen die Hauptprobleme, die für den Entwicklungsstand der Republik Korea maßgebend sind, diskutiert werden. Zu diesen Problemen zählen der Bevölkerungsdruck, der Mangel an natürlichen Ressourcen und Kapital und die sich daraus ergebende Abhängigkeit vom Ausland. Die Probleme werden in dieser Reihenfolge erörtert.

a. Das Problem des Bevölkerungsdrucks

Die Republik Korea ist neben Taiwan das einzige unterentwickelte Land, dem in den letzten Jahren die Geburtenkontrolle weitgehend gelungen ist [2].

---

1) "... the much publicised consensus in contemporary development Economics is spurious, both in that its main components are valid, and also in that, contrary to the claim of its principal exponents, they are not universally accepted". Bauer, P.T.: The Spurious Consensus and its Background, in: Roads to freedom, Essays in Honour of Friedrich A. von Hayek, Ed. Streissler, E., Habeler, G., Lutz, W.A., Machlup, F., London 1969, S. 5

2) Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 86 (vom 13. April 1972), S. 13

So ist das Wachstum der Bevölkerung in der Republik Korea heute nicht so stark, daß dadurch das wirtschaftliche Wachstum überkompensiert, das Pro-Kopf-Einkommen also abnehmen würde. Dennoch stellt das Bevölkerungswachstum noch ein zentrales Problem dar, denn Arbeitskräfte sind genügend vorhanden, so daß bei einem geringeren Bevölkerungswachstum ein höheres Pro-Kopf-Einkommen erzielt werden könnte.

Zur Zeit steigt die Einwohnerzahl der Republik Korea stetig mit einer Jahreszuwachsrate von etwa 2 % [1] an. Das ist Grund genug, auch weiterhin die Maßnahmen zur Geburtenkontrolle forciert anzuwenden.

1944, also vor der Teilung des Landes, lebten 25,1 Mill. Menschen auf einem Staatsgebiet von 220.000 qkm [2]. 1949 lebten in der Republik Korea auf einer Fläche von 98,477 qkm schon 20,1 Mill. und 1970 waren es bereits 31,4 Mill. Menschen [3]. Zu beachten ist, daß das Territorium der Republik Korea zu zwei Dritteln aus nahezu unbestellten und unbewohnbaren Gebirgen besteht. In etwa 20 Jahren hat sich demnach die Einwohnerzahl der Republik Korea um 50 % erhöht. Die Einwohnerdichte von 205,1 je qkm im Jahr 1949 ist damit auf 319,6 Einwohner je qkm im Jahr 1970 gestiegen [4]. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich dagegen die Einwohnerdichte im selben Zeitraum nur von 198 Personen auf 247 Personen je qkm erhöht [5].

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey ... 1970, a.a.O., S. 293

2) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 19 und 37

3) Ebenda

4) Ebenda

5) Statistisches Jahrbuch, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 25

Der Verdichtungsprozeß ist in der Republik Korea darauf zurückzuführen, daß der Süden als Reisanbaugebiet im Vergleich zum Norden schon ursprünglich dichter besiedelt war und daß durch die Einführung der medizinischen Betreuung die Sterberate sank (Verlängerung der Lebenserwartung und Abnahme der Säuglingssterblichkeit).

Die Altersstruktur der Bevölkerung ergibt sich aus folgenden Zahlen: 43,5 % der Bevölkerung sind jünger als 14 Jahre, 51,3 % befinden sich zwischen dem 15. und 59. Lebensjahr und 5,2 % der Bevölkerung sind älter als 60 Jahre [1]. Von insgesamt 17,9 Mill. Menschen, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, sind ca. 58 % (ca. 10 Mill.) erwerbstätig [2]. Etwa 42 % dieser Altersgruppe sind also nicht beschäftigt. Sie befinden sich entweder in der Ausbildung oder sind arbeitslos: Die Zahl der Nichterwerbstätigen betrug im Jahr 1971 7,9 Mill. [3].

Von den 10 Mill. Erwerbstätigen arbeiten 5,1 Mill. Menschen in der Landwirtschaft und 4,9 Mill. in den nichtlandwirtschaftlichen Sektoren; 1,5 Mill. davon sind im Bergbau und in der Verarbeitungsindustrie beschäftigt, während 3,5 Mill. im Dienstleistungssektor tätig sind [4].

Neben der oben genannten offenen Arbeitslosigkeit existiert im primären und tertiären Sektor eine beachtlich hohe versteckte Arbeitslosigkeit. Wenn auch eine exakte quantitative Erfassung nicht möglich ist,

---

1) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 42
2) Ebenda, S. 108 und 109
3) Ebenda
4) Ebenda, S. 110 und 111

so deuten doch die sehr niedrige Arbeitsproduktivität und das sehr geringe Realeinkommen auf diese Tatsache hin [1]. Somit stellt das Bevölkerungswachstum noch immer ein zentrales Problem dar, bei dem berücksichtigt werden muß, daß Arbeitskräfte in genügender Zahl vorhanden sind.

Die Meinung, das Bevölkerungswachstum sei nicht unbedingt ein Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung, sondern könne im Gegenteil einen positiven Beitrag zur Entwicklung leisten, trifft zumindest für die Republik Korea nicht zu. Nach NURKSE, der das Problem allgemein untersucht hat, könnten zwar die im primären und tertiären Sektor befindlichen Arbeitskräfte, die vom Familienbetrieb miternährt werden mögen, zur Kapitalbildung - zum Beispiel durch Straßenbau - herangezogen werden, indem der Staat das Projekt durch entsprechende Besteuerung der Familienbetriebe in den genannten Sektoren oder durch Deficit Spending finanziert [2]. Im Fall der Republik Korea hat jedoch die Besteuerung, insbesondere im Agrarsektor, schon die obere Grenze erreicht und ein Deficit Spending ist wegen der heute anhaltenden hohen Inflationsrate nicht zu empfehlen [3]. Weiterhin

---

1) Die versteckte Arbeitslosigkeit ist dadurch definiert, daß die Produktivität der Arbeit verschwindend klein oder null ist und daher der Entzug der Arbeitskräfte ohne Wirkung auf die Produktionsmenge des entsprechenden Produktionssektors möglich ist. Vgl. Lewis, A.W.: Economic Development with unlimited Supplies of Labour, in: The Economics of Underdevelopment, Ed. Agrarwala, A.N. and Singh, S.P., New York and Oxford 1965, S. 402

2) Vgl. Nurkse, R.: Problem of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford 1966, S. 36 f.

3) "..., die Lebensmittelpreise stiegen zwischen 25 % und 35 %, Reis - das wichtigste Grundnahrungsmittel nahezu um das Doppelte". Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 94 (vom 22. April 1972), S. 2

spricht gegen ein fortgesetztes Bevölkerungswachstum, daß die Bevölkerung angesichts der mangelnden Agrarproduktion ohne zunehmende Importe an Nahrungsmitteln nicht ernährt werden kann [1]. Um Devisen für Produktionsmittel sparen zu können bzw. keine weitere Verschuldung eingehen zu müssen, ist deshalb ein Rückgang des Bevölkerungswachstums dringend angezeigt. Auf jeden Fall sollten aber staatliche Maßnahmen keinen zusätzlichen Anreiz für ein weiteres Bevölkerungswachstum geben.

b. Der Mangel an natürlichen Ressourcen und Kapital

Im Gegensatz zu den Arbeitskräften, die reichlich vorhanden sind, stellen Naturressourcen und Kapital die Engpässe der wirtschaftlichen Entwicklung in der Republik Korea dar. Daraus ergibt sich der sogenannte 'Vicios Circle' der wirtschaftlichen Entwicklung [2]; Das Volkseinkommen ist wegen der geringen Investitionen niedrig, die Investitionen aber sind wegen der mangelnden Ersparnisse unbedeutend, und die Ersparnisse sind wiederum wegen des niedrigen Einkommens gering.

In Korea sind Bodenschätze wie Erz, Kohle, Erdöl und sonstige Mineralien, die als Energiequellen und Rohmaterial zur Industrialisierung dringend benötigt werden, entweder ungenügend oder überhaupt nicht vorhanden. Die vorhandenen Bodenschätze liegen jedoch

---

1) Trotz der bisher besten Ernte sind 17,3 % der Getreidenachfrage vom Import abhängig. Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey ... 1970, a.a.O., S. 291

2) Vgl. Nurkse, R., a.a.O., S. 4

hauptsächlich in Nordkorea. Die wenigen Bodenschätze, die in der Republik Korea liegen, sind dagegen wegen ihrer geringen Mengen und unzureichenden Qualität für die Industrie kaum von Nutzen [1]. Von relativer Bedeutung ist höchstens ein Kohlevorkommen, das allerdings wegen seiner geringen Qualität als Industrieenergiequelle nicht geeignet ist. Die heutige Förderung geht vielmehr in den Heizmittelverbrauch der Haushalte. Aber auch dafür reicht die Förderung nicht aus.

Die Nutzung der Wasserkraft als Energiequelle ist in der Republik Korea ebenfalls nur in bescheidenem Umfang möglich. Denn die zur Energiegewinnung nutzbaren Wasserläufe liegen fast ausschließlich in Nordkorea. Dort befinden sich auch die Wasserkraftwerke, die früher ganz Korea belieferten. Bis zum Ende des 2. Weltkrieges produzierten sie nahezu die gesamte Elektrizität Koreas. 1945 waren es genau 92,0 % [2].

Die in der Republik Korea relativ reichlich vorhandenen Agrarböden können jedoch wegen der zunehmenden Bevölkerung keinen wesentlichen Beitrag zur Kapitalbildung leisten. Denn ein Export von Agrarerzeugnissen ist nicht möglich, weil mit der landwirtschaftlichen Produktion nicht einmal die eigenen Industriearbeiter ausreichend versorgt werden können.

In Korea, wo bis zum Anfang dieses Jahrhunderts eine feudalistische Agrarstruktur herrschte, begann die Industrialisierung im Zuge der japanischen Koloniali-

---

1) Vgl. Der Pearson-Bericht, a.a.O., S. I/155
2) Jahresbericht 1948, Bank of Korea

sierung durch japanisches Kapital. Dadurch hat sich die koreanische Wirtschaft bis zum Ende des zweiten Weltkrieges als Teil der japanischen Wirtschaft entwickelt. In dieser Zeit waren etwa 90 % der Industriekapazität und 30 % der Agrarböden in japanischem Besitz. Die japanische Kolonialpolitik beabsichtigte ursprünglich sogar, die koreanische Wirtschaft als Agrarwirtschaft weiter zu entwickeln, um die eigenen Industrieprodukte in Korea absetzen zu können.

Mit zunehmenden kolonialpolitischen Interessen an der Mandschurei und China begann Japan jedoch, einige Industriewerke im Textil- und Rüstungsbereich in Korea zu errichten. Diese Industrien hatten aber wegen der günstigen Lage zu den Rohstoff- und Energiequellen und wegen der günstigen geopolitischen Lage im Hinblick auf den kolonialpolitischen Plan ihre Standorte im Norden; im Süden wurden lediglich wenige Textilfabriken errichtet.

Der damit bei der Teilung des Landes auf die Republik Korea entfallende kleine Sachkapitalbestand wurde schließlich durch den Koreakrieg völlig vernichtet. Erst nach dem Wiedererreichen des Vorkriegsstandes im Jahre 1957 konnte dann mit der Erweiterung des Sachkapitalbestandes begonnen werden.

Diese Expansion wurde hauptsächlich mit ausländischer Hilfe, insbesondere von den Vereinigten Staaten von Amerika, ermöglicht. Bis 1962 konnte jedoch zusätzliches Sachkapital aufgrund der relativ geringen Kapitalhilfe und der mangelnden nationalen Ersparnis nur in kleinem Umfang gebildet werden. Erst mit der fortschreitenden Industrialisierung im Rahmen der beiden Fünfjahrespläne nahm die Sachkapitalbildung

dann beschleunigt zu. Sie betrug schließlich 16 % des Bruttosozialproduktes [1]. Dabei lagen die Bruttoinvestitionen bei über 34 % des Bruttosozialproduktes [2].

Die Investitionen wurden in beiden Planperioden hauptsächlich in 'Social Overhead Capital' wie Straßen und Kraftwerken sowie in der Verarbeitungsindustrie getätigt, während der Agrarsektor so gut wie ignoriert wurde. Der Investitionsanteil im Agrarsektor hat in dieser Zeit sogar abgenommen [3].

Ein Anreiz für die Kapitalbildung bestand aus verschiedenen Gründen. Seit 1964 hatte die Regierung ihren Beitrag zu den Bruttoinvestitionen aus inländischer Ersparnis erheblich verstärkt, denn der Staat konnte dank einer Steuerreform das Steueraufkommen verdoppeln und mithin seinen inländischen Ersparnisanteil auf fast 40 % erhöhen [4]. Das schuf die Bedingungen, unter denen die Privatunternehmer hohe Gewinne erzielen und diese wieder in produktive Investitionen umsetzen konnten. In der gleichen Zeit sind auch die Privatersparnisse infolge einer Hochzinspolitik, die den Zinssatz auf 30 % im Jahr hinaufsetzte, erheblich gestiegen [5]. Dieser hohe Zinssatz hat jedoch die Investitionen der Privatunternehmer nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr ange-

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey of Asia and the Far East 1968, Vol. XIX, No. 4, Bangkok 1969, S. 153 - 154

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. ebenda

4) Vgl. der Pearson-Bericht, a.a.O., S. I/154

5) Vgl. ebenda

sichts der ohnehin bestehenden starken Kreditnachfrage gefördert, weil der Kreditspielraum aufgrund der erhöhten Ersparnisse vergrößert wurde.

Die inländischen Ersparnisse konnten jedoch nur mit etwa 50 % zu den Gesamtinvestitionen beitragen. Der übrige Teil der Investitionen wurde hauptsächlich durch mittel- und langfristige Verschuldung im Ausland aufgebracht, die seit 1964 der Republik Korea gewährt wurde. Das hat sich bis heute nicht geändert. Somit kann festgestellt werden, daß die Wirtschaft der Republik Korea angesichts der mangelnden Rohstoffe sowie Energiequellen und des geringen Kapitalbestandes weiterhin vom Ausland abhängig ist.

c. Ergebnis: Abhängigkeit vom und Verschuldung im Ausland

Wie in der vorangegangenen Analyse dargelegt wurde, ist die Republik Korea in bezug auf die Ernährung der Bevölkerung und die Kapitalbildung weitgehend vom Ausland abhängig. Dazu kommt, daß die Sicherheit des Landes ebenfalls nur mit Unterstützung des Auslandes gewährleistet werden kann.

Diese Abhängigkeit vom Ausland besteht seit Gründung der Republik Korea. Das Wirtschaftschaos, das durch die Teilung des Landes und durch den Übergang von der kolonialen zur nationalen Wirtschaft entstanden war, konnte ohne Hilfe der Vereinigten Staaten von Amerika, die Südkorea bekanntlich drei Jahre lang besetzt hielten, nicht bewältigt werden. Vor allem während des Koreakrieges war die Republik Korea verstärkt vom Ausland abhängig. In dieser Zeit und noch eine Weile danach war das Land wirtschaftlich am Ende.

Der Bevölkerung fehlte es an lebensnotwendigen Gütern. Ernährung, Bekleidung und Behausung waren so notdürftig, daß nur internationale Hilfsaktionen die Existenz der Bevölkerung sichern konnten.

Umfangmäßig am meisten halfen die Vereinigten Staaten von Amerika. Die Hilfe war schließlich so stark und dauerhaft, daß der Regierungshaushalt nicht aufgestellt werden konnte, ohne die Höhe der amerikanischen Wirtschaftshilfe vorher zu kennen. Dieser Zustand dauerte bis Anfang der sechziger Jahre. Bis dahin wurde fast die Hälfte des Regierungshaushaltes durch die amerikanische Wirtschaftshilfe finanziert. Auch heute spielt sie noch eine bedeutende Rolle im Regierungshaushalt.

Das Auslandskapital, das der Republik Korea von 1953 bis 1961 zu Investitions- und Konsumzwecken zufloß, stellte jedoch für die einheimische Wirtschaft keine Belastung dar, da es nicht zurückgezahlt zu werden brauchte. Andererseits muß man aber feststellen, daß der enorme Betrag von ca. 1,5 Mrd. US-Dollar einen vergleichsweise geringen produktiven Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung geleistet hat. Der größte Teil der Hilfe floß nämlich in den Konsum. Es wurden Konsumgüter von niedriger bis hoher Qualität nach amerikanischem Geschmack produziert und konsumiert. Dabei entwickelte sich vor allem in den Städten ein so starkes Konsumbedürfnis, daß auch heute noch die Ersparnisse gering und die Zahlungsbilanz negativ sind.

Um die starke wirtschaftliche Abhängigkeit allmählich abzubauen und sich auf eine Umwandlung der amerikanischen Hilfe in Kredite einzustellen, begann seit 1961 ein verstärkter Aufbau der eigenen Industrie. Zunächst galt es, eine Investitionsgüterindustrie zu

errichten. Damit sollte die bis dahin hauptsächlich durch Importe gedeckte Industrienachfrage befriedigt werden. Zudem wurde die Schaffung einer Grundlage für eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung bezweckt. So hieß es im Fünfjahresplan: "In allocating investment resources special priority is placed on such basic and importsubstituting industries as chemicals, machinery, fertilizer, iron and steel, cement and electric power" [1]. Wegen der nur äußerst dürftigen Ausstattung des Landes mit Rohstoffen blieb aber auch weiterhin ein hoher Import erforderlich, von Rohmaterial bis hin zu fertigen Anlagen. Bei den unfertigen Exportgütern beträgt deshalb der durchschnittliche, vorher anfallende Import-Anteil noch 37,6 %; bei fertigen Exportgütern steigt er sogar auf 40,8 % [2].

Dagegen ist der Export in der Zeit zwischen 1962 und 1969 mit einer Jahreszuwachsrate von 40,8 % von ca. 40,9 Mill. US-Dollar im Jahre 1962 auf ca. 1 Mrd. US-Dollar im Jahre 1970 gestiegen [3]. Bezüglich dieser Exportentwicklung und der zunehmenden Importsubstitution schreibt MUSGRAVE, daß die Notwendigkeit von Restriktionsmaßnahmen, die sich zu Lasten der Importe auswirken, abnimmt [4]. Die in der Feststellung MUSGRAVES enthaltene Empfehlung, die Restriktionen zu lockern, ist aber fragwürdig.

---

1) The Colombo Plan for Cooperative Economic Development in South and Southeast Asia, Fourteenth Annual Report of the Cosultative Committee, Karachi Nov., London 1967, S. 159

2) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey ... 1970, a.a.O., S. 294

3) Vgl. ebenda

4) Vgl. Musgrave, R.: Fiscal System, New Haven and London 1969, S. 336

Man könnte der Aussage zustimmen, wenn der Export, der heute hauptsächlich aus arbeitsintensiven Gütern besteht, in der Lage wäre, in Zukunft die Importe zu finanzieren und gleichzeitig den Schuldendienst zu tragen. Das ist aber aus folgenden Gründen zu bezweifeln: Der Kostenvorteil der arbeitsintensiven Exportgüter, der auf die relativ niedrigen Lohnsätze zurückzuführen ist, kann durch eine entsprechend höhere Arbeitsproduktivität in den entwickelten Ländern kompensiert werden. Dazu schreibt HOFFMANN in einem Bericht über Indien: "Es ist falsch zu argumentieren, daß die absolut niedrigen Lohnsätze in Indien niedrige Lohnkosten bedingen. Da ... eben häufig mehr Beschäftigte beschäftigt werden als in Europa, sind die gesamten Lohnkosten je Stück relativ hoch" [1]. Zweitens ist die Ausdehnung des Exports von absatzbestimmenden Faktoren abhängig, zum Beispiel von der Marktübersicht und den Kontakten zu den Abnehmern in den Industrieländern [2]. Daran fehlt es aber der Republik Korea wegen ihrer isolierten geographischen Lage. Es muß daher bezweifelt werden, ob die Republik Korea auch in Zukunft den Export in dem begonnenen Tempo ausdehnen kann.

Außerdem darf nicht übersehen werden, daß die Expansion der Wirtschaft in der Republik Korea durch eine Verschuldung im Ausland finanziert worden ist, die ja auch noch zurückgezahlt werden muß. In diesem Zusammenhang stimmt es besonders bedenklich, daß fast

---

1) Hoffmann, W.G.: Wirtschaftsproblem der Indischen Union. Dargestellt am Beispiel des dritten Fünfjahresplan, in: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Hrsg. Boettcher, E., Tübingen 1964, S. 457

2) Vgl. Hesse, H.: Importsubstitutionen und Entwicklungspolitik, in: Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft, Bd. 124, Tübingen 1968, S. 661

40 % der Importe, die heute rd. 2 Mrd. US-Dollar betragen und zum großen Teil über ausländische Verschuldung finanziert werden müssen, aus Fertigkonsumgütern bestehen [1], davon überwiegend aus Luxusgütern, die folglich nicht der Produktionsvermehrung dienen können.

Die Auslandsverschuldung der Republik Korea wuchs zwischen 1961 und 1971 auf mehr als 3 Mrd. US-Dollar an [2]. Die Republik Korea hat somit den höchsten Pro-Kopf-Verschuldungsstand unter den unterentwickelten Ländern [3]. Der Schuldendienst, der 1970 begann, macht heute ohne Tilgung ein Sechstel des Gesamtexportvolumens aus.

Darüber hinaus ist aber von diesem Auslandsschuldendienst die Beschaffung neuen ausländischen Kapitals abhängig. Denn nur das Vertrauen des Auslandes in die Rückzahlungsfähigkeit der Entwicklungsländer läßt Kreditgeber finden. So heißt es auch im Pearson-Bericht: "Internationale Finanzierungen gründen sich so wie jede andere Form der Kreditgewährung auf Vertrauen. Es ist unerläßlich, daß das Versprechen und Verträge eingehalten werden. Tatsächlich bildet dies das Fundament für den Aufbau und die weitere Beibehaltung der Kreditwürdigkeit" [4]. Die Republik Korea hat im dritten Fünfjahresplan 1972 - 1976 eine jährliche Kreditaufnahme von 200 Mill. US-Dollar vorgesehen.

Abgesehen von diesen beabsichtigten Neuverschuldungen entsteht zur Zeit ein zusätzliches Problem dadurch,

---

1) Korea Statistical Yearbook, a.a.O., 1971, S. 351

2) Vgl. Handelsblatt, Nr. 198 (vom 14. Oktober 1971), S. 5

3) Vgl. ebenda

4) Der Pearson-Bericht, a.a.O., S. 194

daß die amerikanische Militärhilfe - wie angekündigt - stark abnehmen wird. Das bedeutet für die Republik Korea eine weitere Belastung der Zahlungsbilanz, wenn nicht die militärische Sicherheit gemindert werden soll. Denn die mit der Abnahme der Militärhilfe sinkende Verteidigungsstärke der Republik Korea kann nur durch Rüstungsimporte, die wiederum die Zahlungsbilanz belasten, erhalten werden.

Somit ergibt sich, daß auch weiterhin zumindest die Importeinschränkung bei Konsumgütern erhalten, wenn nicht gar verschärft werden muß.

Da die Regierung die Importbeschränkung bei Konsumgütern jedoch nicht rigoros betreibt, versucht sie mit direkten Investitionen die Zahlungsbilanz zu verbessern. So propagiert die Regierung seit 1969 die sogenannten 'Joint Ventures'. Darunter sind gemeinsame Investitionen ausländischer und inländischer Unternehmen zu verstehen, wobei den Ausländern ein Anteil von über 50 % des Kapitals zugestanden wird. Zudem wird versucht, die Anziehungskraft dieser Investitionsform dadurch zu erhöhen, daß beispielsweise Streiks in solchen gemeinsamen Unternehmen verboten sind. Diese Maßnahmen haben bisher jedoch wegen des engen Absatzraumes und der ungünstigen geopolitischen Lage keinen großen Erfolg gezeigt [1]. So bleibt die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin in erster Linie von ausländischen Krediten abhängig.

Im folgenden soll untersucht werden, wie die Wirtschaftsstruktur unter den dargestellten ungünstigen Bedingungen aussieht.

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey ... 1970, a.a.O., S. 295

2. Die Wirtschaftsstruktur

Die Struktur einer Volkswirtschaft entwickelt sich nach Colin CLARK in der Regel vom primären über den sekundären zum tertiären Sektor [1]. Nach dieser These hat sich die Wirtschaft der Republik Korea anomal entwickelt. Die Republik Korea weist nämlich bereits eine überproportionale Ausdehnung des tertiären Sektors auf, ohne vorher den sekundären entsprechend entwickelt zu haben.

Der primäre Sektor, der aus der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei besteht, produzierte nach dem Stand von 1969 28,9 % des Bruttosozialproduktes [2]. Den Hauptanteil dieser Produktion trug die Landwirtschaft mit 95 %. Im Verhältnis zu ihrem Beitrag zum Bruttosozialprodukt beschäftigt die Landwirtschaft jedoch mit knapp der Hälfte aller Beschäftigten eine sehr hohe Zahl der Erwerbstätigen. Die landwirtschaftlichen Produkte, die hauptsächlich aus Getreide und Gemüse bestehen, werden von einer Vielzahl von kleinbäuerlichen Familienbetrieben produziert. Sowohl in der Landwirtschaft als auch in der spärlich betriebenen Forstwirtschaft sowie in der Fischerei sind die Produktionsmethoden noch sehr primitiv. Die Jahreswachstumsrate im primären Sektor schwankt um 3,5 % [3]. In der Landwirtschaft verzeichnete man in einigen Jahren sogar ein negatives Wachstum [4].

---

1) Vgl. Clark, C.: Conditions of Economic Growth, London 1960, S. 253 f.

2) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 67

3) Ebenda

4) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey ... 1968, a.a.O., S. 152

Der sekundäre Sektor, dem man erst in den beiden letzten Planperioden eine besondere Aufmerksamkeit schenkte, produzierte im Jahre 1969 25 % des Gesamtsozialproduktes [1]. Acht Jahre vorher betrug die Produktion in diesem Sektor nur ca. 14 % des Gesamtergebnisses. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Produktion dieses Sektors von 20 % in den letzten Jahren schlägt sich also in einem schnell steigenden Anteil am Gesamtsozialprodukt nieder [2].

Im Verhältnis zum Produktionsanteil und zum Investitionvolumen bleibt der Einsatz der Arbeitskräfte in diesem Sektor mit ca. 14 % aller Beschäftigten relativ niedrig [3]. Das hat seine Ursache darin, daß trotz der großen Arbeitslosigkeit in offener und versteckter Form hier statt arbeitsintensiver Verfahren moderne kapitalintensive Methoden bevorzugt werden.

Die Produktion findet in den modernen Großbetrieben und den Klein- und Mittelbetrieben statt. Letztere beschäftigen durchschnittlich 5 - 10 Arbeiter. Insgesamt gibt es von diesen Klein- und Mittelbetrieben mehr als 10.000 [4]. Die Standorte der Groß-, Mittel- und Kleinbetriebe sind ausschließlich die Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern.

Die Klein- und Mittelbetriebe leisten trotz ihrer unzureichenden technischen Ausstattungen einen bedeutenden Beitrag zum Output des sekundären Sektors.

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey for Asia and the Far East 1969, Vol. XX, No. 4, Bangkok 1970, S. 164.

2) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey ... 1968, a.a.O., S. 155

3) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 112 - 113

4) Ebenda, S. 179

Sie produzieren zwar hauptsächlich Konsumgüter, ihr Produktionsanteil macht aber 47 % des Gesamtoutputs dieses Sektors aus. In ihnen arbeiten 61 % der in diesem Sektor Beschäftigten [1]. Außerdem tragen die Klein- und Mittelbetriebe mit ihrem 41-prozentigen Anteil am Gesamtfertiggüterexport bedeutend zum Export der Republik Korea bei [2]. Der Produktionsanteil der Klein- und Mittelbetriebe nimmt jedoch mit der Zunahme der Großbetriebe wie der Zementfabriken, Ölraffinerien, Düngemittelfabriken, Chemiefaserfabriken usw. tendenziell ab. Mit der Errichtung der Großbetriebe verlagert sich die Produktion auch allmählich von der Konsumgüter- auf die Investitionsgüterseite. Das Verhältnis dieser beiden Produktionsarten kann jedoch wegen fehlender Statistiken noch nicht ermittelt werden.

Die Großbetriebe und ein Teil der Mittelbetriebe haben die Rechtsform von Kapitalgesellschaften. Ihre Vermögen befinden sich zum größten Teil in den Händen einzelner Familien [3]. Nur bei einigen Großbetrieben hält der Staat die Hälfte des Kapitals.

Der tertiäre Sektor umfaßt die Dienstleistungszweige Transport, Banken, Kommunikation, Handel und sonstige Dienstleistungen einschließlich der öffentlichen Verwaltung. Er ist im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber den anderen Sektoren am stärksten gewachsen.

Im Tertiärbereich wurden nach dem Stand von 1969 44 % des Gesamtsozialproduktes von 32 % der insgesamt

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey ... 1969, a.a.O., S. 162

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. Der Pearson-Bericht, a.a.O., S. I/155

Beschäftigten hergestellt [1]. Dabei hat der Handel einen 15,3 prozentigen Anteil am Gesamtsozialprodukt, während weitere 11 % vom Transport-, Kommunikations- und Bankensektor produziert werden [2]. Der Rest entfällt auf die öffentliche Verwaltung und die sonstigen Dienstleistungsbetriebe. Bezüglich der Zahl der Arbeitnehmer liegt der Handelssektor mit ca. 33 % der im tertiären Sektor Beschäftigten an erster Stelle [3]. Die Produktion und die Zahl der Beschäftigten nehmen hier zwar absolut zu, aber ihr Anteil ist seit 1965 relativ konstant geblieben [4].

Innerhalb des tertiären Bereichs hat der Handelssektor trotz seines gewichtigen Anteils am Gesamtsozialprodukt und seiner relativ hohen Zahl der Beschäftigten noch nicht die moderne Unternehmungsform gefunden. Der Handel wird im allgemeinen über Einzelhandelsbetriebe von unterschiedlicher Größe abgewickelt.

Der Transportsektor wird dagegen von privaten Großunternehmen getragen, die - zusätzlich zu der staatlichen Eisenbahn - Menschen und Güter in alle Teile des Landes vor allem über die in den beiden letzten Planperioden durch erhebliche Investitionen stark ausgebauten Landwege befördern. Der innerstädtische Verkehr wird vollkommen von Privatunternehmen beherrscht.

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey ... 1969, a.a.O., S. 164

2) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 78 - 79

3) Ebenda, S. 110 - 111

4) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Economic Survey ... 1968, a.a.O., S. 155

Im Kommunikationssektor bestehen neben dem relativ entwickelten staatlichen Post- und Fernmeldewesen und dem überregionalen Rundfunk und Fernsehen auch zwei privatwirtschaftliche Fernseh- und fünf privatwirtschaftliche Rundfunkstationen. Sie haben zum Teil auch überregionale Programme.

In den Städten gibt es regionale und überregionale Banken. Bei allen Geld- und Kreditinstituten fungiert der Staat als Mehrheitsaktionär, womit zumindest formal eine staatliche Kontrolle im monetären Bereich gegeben ist.

In den Städten sind darüber hinaus auch Hotels, Restaurants und Reiseunternehmen in beträchtlicher Zahl vorhanden. Somit bietet der tertiäre Sektor mit seiner derzeitigen Struktur die Bequemlichkeiten eines modernen Lebens, insbesondere für die höheren Einkommensschichten in den Städten. Für die breite Bevölkerung bleibt dagegen lediglich der Wunsch, sich den gehobenen Konsum irgendwann einmal leisten zu können.

Der Grund der anomalen Strukturentwicklung, das heißt die stärkere Entwicklung des tertiären Sektors, liegt darin, daß die Industrialisierung nicht aus eigener Dynamik stattfand, sondern aufgrund des Interesses der Kolonialherren eingeleitet wurde. Diese führten moderne Fertiggüter ein, anstatt den sekundären Sektor zu entwickeln. Die Verteilung der Güter erforderte dann eine leistungsstarke Handelsorganisation einschließlich der Banken und Versicherungen.

Nach Beendigung der Kolonialherrschaft erfuhr der tertiäre Sektor eine weitere Ausdehnung. Denn angesichts der in großen Mengen in die Republik Korea eingebrachten Hilfsgüter, auf die das Land bis zu

Anfang der sechziger Jahre noch in beträchtlichem Umfang angewiesen war, bestand die Funktion der südkoreanischen Wirtschaft im wesentlichen darin, diese Güter zu verteilen.

3. Zusammenfassung

Die Analyse der ökonomischen Lage hat gezeigt, daß die Republik Korea sowohl in ihrer Gesamtheit als auch in ihrer Struktur ein ökonomisch unterentwickeltes Land ist. Zwar zeigen sich an vielen Stellen Ansatzpunkte einer zügigen Entwicklung. Sie geben zu der Hoffnung Anlaß, daß die Republik Korea ihr erstes Entwicklungsstadium bald hinter sich läßt. Es sei an die weitgehende Bewältigung des Geburtenproblems erinnert. Auch die Ausbildungssituation hat eine beachtliche Perspektive. Aber so sehr diese Ansatzpunkte zu Hoffnungen berechtigen, so wenig können sie über die verbleibenden Probleme hinwegtäuschen.

Vor allem ist die Republik Korea ein verschuldetes Land, und zur Zeit besteht noch keine Aussicht, daß diese Verschuldung einmal enden könnte. Im Gegenteil: Alles spricht dafür, daß in Zukunft die Verschuldung noch zunehmen wird. Andernfalls wäre die Republik Korea gezwungen, ihr Entwicklungsstreben aufzugeben. Dieser Weg dürfte aber mit Sicherheit zu gewaltigen sozialen Unruhen führen und ist damit ungangbar. Eine weitere Verschuldung bedeutet jedoch, daß auf lange Sicht kostspielige soziale Maßnahmen keine Priorität erlangen werden, obgleich die soziale Situation sich nicht von allein verbessern dürfte. Damit rücken die sozialpolitischen Maßnahmen wieder in den Vordergrund. Zu ihrer Beurteilung ist neben einer ökonomischen aber auch eine soziale Lageanalyse notwendig.

Ferner ist zu sagen, daß der Staat bisher mit seinen wirtschaftspolitischen Lenkungsmaßnahmen bewußt oder unbewußt einige Großunternehmen gefördert hat. Dabei ist die Arbeits- und Einkommensentwicklung der Gesamtbevölkerung zu wenig beachtet worden. Dieses Ergebnis kommt darin zum Ausdruck, daß die Produktion im landwirtschaftlichen Sektor heute noch mit primitiven Methoden durchgeführt wird und daß die Einkommensdiskrepanz zwischen Unternehmern und Arbeitern immer größer geworden ist [1]. Das soll in dem folgenden Abschnitt näher untersucht werden.

B. Die soziale Lage

Der Übergangsprozeß von der feudalen Agrargesellschaft zum modernen Industriestaat, der mit verschiedenen politischen Konflikten verbunden war, hat die soziale Struktur der Republik Korea, insbesondere die Besitzverhältnisse und die Mentalität der Bevölkerung, grundlegend geändert. Die traditionellen Schichten wie Adel, Großgrundbesitzer und Pächter gibt es in ihrer relativen Abgeschlossenheit heute in der Republik Korea nicht mehr.

Vielmehr sind die sozialen Schichten nunmehr unter dem Aspekt des neu entstandenen politischen und wirtschaftlichen Kräfteverhältnisses zu sehen. Sie

---

1) "Südkorea hat in den letzten zehn Jahren ... einen bewundernswerten wirtschaftlichen Aufstieg genommen. Dabei wurden jedoch ... die Kräfte einseitig auf Fabriken und Straßen konzentriert, die Landwirtschaft indessen vernachlässigt. Parallel wachsen die sozialen Spannungen". Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 94 (vom 22. April 1972), S. 2

können allein aufgrund der ökonomischen Verhältnisse global in Selbständige und Abhängige eingeteilt werden. Diese Einteilung scheint jedoch zur Erklärung der gegenwärtigen sozialen Verhältnisse in der Republik Korea wenig sinnvoll zu sein, da sie sowohl innerhalb der Gruppe der Selbständigen als auch innerhalb der der Abhängigen starke Unterschiede vernachlässigt.

Deshalb wird hier angesichts des starken Anteils der Landbevölkerung, der hohen Zahl an Klein- und Mittelbetrieben und des engen Zusammenspiels zwischen den Unternehmern und Politikern folgende Einteilung vorgenommen: Oberschicht, Selbständige, Abhängige und Landbevölkerung.

1. Die Oberschicht

Die Oberschicht besteht aus einigen Großunternehmern der modernen Industrie und einigen führenden Politikern, die an der Regierungsmacht beteiligt sind oder Einfluß auf die Regierung ausüben können. Ihre Vertreter sind in den Großstädten ansässig und bestimmen das politische, soziale und wirtschaftliche Geschehen der Republik Korea.

Die Großunternehmer, die vorher als Kleingewerbetreibende oder Politiker bzw. Beamte tätig waren, haben ihre heutige Stellung nicht durch unternehmerische Aktivitäten als Pioniere einer modernen Wirtschaft, sondern dank ihrer Beziehungen zu einflußreichen Politikern oder aufgrund sonstiger Aktivitäten im politischen Bereich erlangt. Ihr Reichtum und Einfluß beruhen vornehmlich auf der illegalen Beschaffung von Vermögensteilen im Verlauf der

anomalen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Republik Korea.

Dementsprechend pflegen die Großunternehmer ihre Kontakte zu einflußreichen Politikern der jeweiligen Regierung. Umgekehrt sind auch die Politiker an einem guten Einvernehmen mit den Großunternehmern interessiert. Das ist die Hauptursache der Korruption, die heute fast auf allen Stufen der öffentlichen Verwaltung verbreitet ist. Diese Tatsache hat beinahe eine neue Volksmentalität in der Republik Korea geprägt: Wer die Korruptionstechnik am besten handhabt, kann sehr schnell eine hohe wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung erreichen. MYRDAL zum Beispiel stellt dieses Korruptionsproblem der asiatischen Länder allgemein so dar: "The significance of corruption in Asia is highlighted by the fact that wherever ... a major and often decesive cause has been the prevalence of official misconduct among politicians and administrators, and the concomitant spread of unlawful pratices among businesmen and the general publics" [1].

Die Großunternehmer, die ihre gegenwärtige Stellung durch dieses Verhalten erreicht und gefestigt haben, haben ihre Verantwortung gegenüber der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung bisher noch nicht erkannt und sind sich den aus ihrem Verhalten folgenden Konsequenzen wohl nicht bewußt [2]. Von

---

1) Myrdal, G., a.a.O., S. 940

2) In der Privatwirtschaft "zeigt sich ein geradezu anarchisches Gewinnstreben der Koreaner, das ein Eingreifen des Staates früher oder später unvermeidlich macht. An Selbstdisziplin fehlt es, auch an Rücksicht auf den Mitbürger, sofern man ihm nicht durch Familie, Schule, Heimatort verbunden ist". Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 103 (vom 4. Mai 1972), S. 2

den Politikern, deren Wahlkampfkosten mit dem Geld dieser Unternehmer gedeckt werden, wird diese Mißachtung von Verantwortung jedoch hingenommen und unterstützt.

Daher genießt die Oberschicht in ihrem täglichen Leben die höchste Bequemlichkeit, die eine hochentwickelte moderne Technik bietet. Für ihre Mitglieder bestehen bei der Erfüllung ihrer Wünsche außer den naturgegebenen, technischen, nur wenige gesetzliche und institutionelle Schranken. Dieser Zustand, der also auf der politischen und wirtschaftlichen Macht dieser Schicht beruht, hat natürlich zahlreiche schädliche Auswirkungen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Die Großunternehmer sind häufig mit ihren finanziellen und organisatorischen Fähigkeiten nicht in der Lage, ein modernes Unternehmen zu führen. Ihr Ehrgeiz geht jedoch über ihre Fähigkeiten hinaus; so bleibt der unternehmerische Erfolg dem Zufall überlassen. Das wird am folgenden Beispiel deutlich: Ein Unternehmer übernimmt ein bestimmtes Projekt, dem er finanziell und kapazitätsmäßig nicht gewachsen ist. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Machtstellung oder seiner persönlichen Beziehungen zur Regierung wird das Projekt aber durch einheimische Bankkredite oder durch ausländische Kredite finanziert, zu deren Rückzahlung sich der Staat verpflichtet. Die dadurch beschafften Gelder können nun ohne staatliche Aufsicht frei verwendet werden. So werden sie häufig zu Spekulationsgeschäften benutzt oder durch Fehldispositionen verschwendet. Das hat dann zur Folge, daß die Unternehmung illiquide wird. Durch die Illiquidität verschiebt sich zunächst die Lohnzahlung um Monate, und der Produktionsprozeß gerät

ins Stocken, bis er schließlich ganz eingestellt wird.

In einer solchen Situation sind nun die inländischen Banken, die den Kredit gewährt haben, gezwungen, die betrachtete Unternehmung zu übernehmen oder zu ihrer Erhaltung weitere Kredite zu gewähren. Insbesondere bei den ausländischen Krediten hat dagegen die Gesamtbevölkerung die durch das Unternehmerverhalten verursachte Last zu tragen, denn der Staat muß wegen seiner Garantien gegenüber den ausländischen Kreditgebern diese Schuld aus dem Staatshaushalt zurückzahlen.

In diesem Zusammenhang interessiert natürlich, was denn überhaupt mit dem betreffenden Unternehmer geschieht. Dieser hat, da er ja seit langem mit dem Eintreten der geschilderten Situation gerechnet hat, sein Privatvermögen inzwischen dem Zugriff seiner Gläubiger entzogen, um die mögliche Gefährdung seiner gesellschaftlichen Stellung zu vermeiden. Bei ihm hat sich damit nichts am wirtschaftlichen Status quo geändert. Diese Unangreifbarkeit des Privatvermögens aufgrund der Rechtsordnung tritt jedoch nicht nur vereinzelt auf, sondern ist allgemein in der Oberschicht zu finden, auch wenn gewisse Unterschiede in der Art und Weise bestehen, wie die Privatvermögen gesichert werden.

Die bewußte staatliche Begünstigung der Unternehmer, die ein schnelles Wachstum der Wirtschaft durch unternehmerische Initiativen bezwecken soll, führt zu erheblichen sozialen Diskrepanzen und damit zu starken sozialen Spannungen, denn die Mehrheit der Bevölkerung bringt finanzielle Opfer, damit sich einige Unternehmer bereichern können. Um den Auswirkungen

dieser sozialen Spannungen, die leicht in einen offenen Konflikt umschlagen können, auf jeden Fall zu entgehen, zeichnet sich seit wenigen Jahren bei einigen Unternehmern eine Kapitalflucht ins Ausland ab.

Trotz dieser Situation ist zur Zeit in der Republik Korea von seiten der Unternehmer, deren Wirtschaftsmacht immer mehr zunimmt, die Forderung zu hören, der unternehmerische Handlungsspielraum müsse durch eine Beschränkung der staatlichen Wirtschaftsaktivität erweitert werden. Um ihre Interessen im politischen Entscheidungsprozeß besser vertreten und durchsetzen zu können, sind die Großunternehmer in verschiedenen Klubs und Verbänden organisiert, die realiter die einzigen funktionierenden Interessenvertretungen in der Republik Korea darstellen. Aber auch außerhalb solcher Interessenverbände sind sie entweder direkt oder indirekt am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt, weil sie mit den Politikern durch gegenseitige Interessen und Abhängigkeiten eng verbunden sind; denn Erfolg oder Mißerfolg der Politiker hängen in starkem Maße von den Geldquellen der Unternehmer ab.

Angesichts der bestehenden Abhängigkeit zwischen Wirtschaft und Politik wird der Einfluß der Unternehmer auf den politischen Entscheidungsprozeß aufgrund ihrer zunehmenden Wirtschaftsmacht immer mehr verstärkt. Dieser Entwicklung muß unbedingt Beachtung geschenkt werden, da die bisherigen Erfahrungen anderer Länder mit ähnlichen Verhältnissen gezeigt haben, daß Gesellschaften, die solche Zustände dulden, auf lange Sicht nicht stabil sind.

2. Die Selbständigen

Die Selbständigen als einheitliche soziale Gruppe zu analysieren, ist nicht zweckmäßig, denn sie sind wirtschaftlich zwar alle selbständig, ihre Lebensverhältnisse sind jedoch sehr unterschiedlich. Deshalb sollen die Selbständigen in zwei Gruppen eingeteilt werden: Die erste Gruppe besteht aus denjenigen, die ein Gewerbe im sekundären und tertiären Sektor betreiben oder einen freien Beruf wie den des Arzt, Rechtsanwalt usw. ausüben. Die zweite Gruppe wird dagegen von denen gebildet, die ihr Einkommen als Straßenhändler, als kleine Ladenbesitzer oder durch das Angebot eigener Dienstleistungen verdienen.

Die erste Gruppe gehört neben der Oberschicht zu den höheren Einkommensschichten der Republik Korea. Ihre Mitglieder wohnen meist in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern. Die Zahl dieser Bevölkerungsgruppe geht mit fortschreitendem Wirtschaftswachstum zurück; denn die Zahl derjenigen, die ein Gewerbe - insbesondere im sekundären Sektor - betreiben, wird durch den zunehmenden Konkurrenzkampf mit finanzstarken und modern organisierten Großunternehmungen verkleinert.

Die Lebensverhältnisse dieser Bevölkerungsgruppe müssen in Anbetracht der derzeitigen wirtschaftlichen Situation der Republik Korea als zu aufwendig beurteilt werden. Zum Besitz dieser Selbständigen zählen eigene Häuser mit gewissem Komfort, und ihr Konsumstreben richtet sich mehr und mehr auf Gebrauchs- und Luxusgüter wie Kühlschränke, Juwelen, Personenwagen usw. Die Tendenz wird in eifriger Nachahmung des Lebensstandards der Oberschicht ständig verstärkt. Trotz hoher Konsumausgaben ist diese Bevölkerungs-

schicht meistens dennoch finanziell in der Lage, sämtliche gebotenen Bildungschancen für ihre Kinder wahrzunehmen und eigene Vorsorge für den Krankheits- und Altersfall zu treffen.

Im Gegensatz dazu gehört die zweite Gruppe der Selbständigen entweder zu den mittleren oder sogar zu den niedrigen Einkommensschichten. Obwohl genaue Zahlen nicht vorliegen, scheint der Umfang dieser Gruppe von Selbständigen nicht unbeachtlich zu sein. Davon stellen diejenigen den größten Anteil, die wegen materieller Not und ohne Aussicht auf eine feste Arbeit die Landwirtschaft verlassen haben [1]. Sie sind hauptsächlich in den Randgebieten der Großstädte angesiedelt und haben den größten Anteil am Bevölkerungszuwachs der Städte.

Je nach der Einkommenslage sind die Lebensverhältnisse der zweiten Gruppe der Selbständigen bescheiden oder sehr schlecht: Menschen dieser Bevölkerungsschicht wohnen teils in eigenen kleinen Häusern, teils in gemieteten Zimmern, teils in selbsteingerichteten Baracken. Es ist notwendig, die weitere Zunahme dieser Bevölkerungsschicht durch entsprechende staatliche Maßnahmen einzudämmen, zum Beispiel durch materielle Anreize im Bereich der Landwirtschaft oder durch ein gesetzliches Verbot der Landflucht.

---

1) Diese Personengruppe ist es auch, die zum Hauptproblem der Stadtbevölkerung in unterentwickelten Ländern geworden ist. Vgl. Hoselitz, B.F.: The City, the Factory, and Economic Growth, in: American Economic Review, Bd. 45 (1955), S. 177

3. Die abhängig Beschäftigten

Eine dritte Schicht bilden die abhängig Beschäftigten. Gemeint sind diejenigen, die allein aufgrund eines Arbeitsverhältnisses Einkommen durch das Angebot ihrer physischen und geistigen Leistungen beziehen. Bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses versiegt natürlich die Einkommensquelle. Zu dieser Schicht gehören Beamte, Angestellte und Arbeiter. Ihre Zahl nimmt bei fortschreitender Wirtschaftsentwicklung ständig zu. Zur Zeit beträgt sie in der Republik Korea ca. 4 Mill. [1].

Ebenso wie die der Selbständigen ist auch diese Bevölkerungsschicht nach einzelnen Berufsständen getrennt zu behandeln. Die Beamten und Angestellten werden jedoch wegen ihrer ähnlichen Einkommenssituation und gesellschaftlichen Stellung zusammengefaßt.

Die Beamten und Angestellten gehören mit einem durchschnittlichen Monatsgehalt von ca. 250 DM zu der mittleren Einkommensschicht der Republik Korea; sie haben ein hohes Bildungsniveau. Der größte Teil dieser Gruppe besitzt entweder Hochschul- oder Oberschulausbildung. Somit stellen die Beamten und Angestellten zusammen mit einem Teil der Selbständigen den Mittelstand der Republik Korea dar.

Trotz des hohen Bildungsniveaus sind Aktivitäten dieser Bevölkerungsgruppe im wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozeß kaum zu spüren, denn aufgrund ihrer wirtschaftlich unsicheren Stellung und starker gesetzlicher Hemmnisse kann diese Schicht ihr intellektuelles Potential nicht in eine treibende

1) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 110 - 111

gesellschaftliche Kraft umwandeln. Die kritische Intelligenz wird, sobald sie sich öffentlich artikuliert, vielmehr sowohl von seiten der Regierung als auch der Unternehmer schärfstens kontrolliert bzw. unterdrückt. Will man aber die eigene Existenz nicht gefährden, so bleibt nur die Möglichkeit, sich mit den Gegebenheiten abzufinden.

Dieser fatale Zustand führt zu einer Denk- bzw. Lebensweise, die grundsätzlich nur schwer beseitigt werden kann. Jeder benutzt seine momentane Position so gut wie möglich, um seine wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung zu verbessern - notfalls auch außerhalb der Legalität. Wer diese Haltung jedoch nicht mit seinen Prinzipien vereinbaren kann, wird wegen seines bescheidenen Lebensstandards und seiner schlechten Aufstiegschancen allgemein als unfähig bezeichnet.

Angesichts dieser Zustände nimmt die Korruption in immer größerem Maße zu, und zwar bei Beamten stärker als bei Angestellten, weil diese höhere Einkommen erzielen als jene. So sind die Lebensverhältnisse der Beamten und Angestellten erstaunlich gut: Sie haben ein weitaus höheres Niveau, als es dem Einkommen entspricht.

Das laufende Einkommen kann nach Abzug der Abgaben angesichts der hohen Lebenshaltungskosten gerade die Grundbedürfnisse der Familien decken, die im Durchschnitt aus vier bis fünf Personen bestehen. Die Ausgaben für die Ausbildung der Kinder und für sonstige kulturelle Bedürfnisse können dagegen aus dem verbleibenden Einkommen nicht mehr bestritten werden. Die das laufende Einkommen überschreitenden Ausgaben werden daher - in Abhängigkeit von der jeweili-

gen beruflichen Stellung - entweder durch Schulden oder aber durch illegale Einkommen finanziert. Diese Korruptionspraktiken, die ein neues soziales Problem in der Republik Korea darstellen, werden angesichts der niedrigen Realeinkommen und der unzulänglichen sozialen Sicherung von der Öffentlichkeit und der Regierung stillschweigend hingenommen. Eine weitere Ursache der Korruption ist auch darin zu sehen, daß die Höhe des Konsumniveaus, die durch das Konsumverhalten der Oberschicht induziert wird, ein Urteilskriterium des gesellschaftlichen Ansehens geworden ist, denn der Rang der sozialen Stellung wird heute immer mehr nach materiellen Gesichtspunkten beurteilt. Ohne hohen Konsum kann also eine erhöhte Stellung nicht gewonnen werden.

Nun zu den Arbeitern: Die meisten angelernten und ungelernten Arbeiter stammen vom Land. Sie waren größtenteils Landarbeiter, die in die Städte kamen, um Arbeit in den Fabriken zu finden. Daneben gibt es eine Vielzahl von ehemaligen Landeigentümern, deren Besitz durch Realteilung bei der Vererbung zu klein geworden ist, um davon eine Familie zu ernähren. Sie haben deshalb ihr landwirtschaftliches Eigentum verkauft und Arbeit in einem Industriebetrieb gesucht. Wenn sie in ihrer ländlichen Umgebung keine solche Arbeit finden konnten, sind sie in die Städte umgesiedelt, um dort eine Beschäftigung zu erlangen.

Einige Jahre besteht dann gewöhnlich noch eine Verbindung zu den Verwandten, die in der Heimat zurückgeblieben sind. Diese Verbindung ist jedoch rein immaterieller Art, dagegen gibt es keinerlei gegenseitige finanzielle Unterstützungen zwischen den Familienangehörigen, die im Dorf geblieben und

denen, die in die Städte abgewandert sind. Letztere sind für ihren Lebensunterhalt also völlig auf sich selbst gestellt. Die damit zusammenhängende Furcht vor unzulänglichen Lebensbedingungen ist deshalb innerhalb dieser Schicht ständig vorhanden.

Im folgenden sind die Faktoren zu analysieren, die unmittelbar oder mittelbar das Einkommen der Arbeiter der Republik Korea beeinflussen. Allgemein handelt es sich dabei um das Arbeitsverhalten, das zu beurteilen ist.

Das Arbeitsverhalten, das einen wichtigen Faktor zur Erhöhung des Gesamtprodukts und auch der individuellen Einkommen darstellt, ist unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Arbeitsintensität in der Republik Korea positiv zu beurteilen. Die Arbeiter setzen sich mit unermüdlichem Fleiß für die Erhaltung bzw. Erhöhung ihrer Einkommen ein.

Hier ist also nicht das schlechte, in traditionellen Denkweisen verhaftete, durch allgemeine Faulheit und begrenzte Bedürfnisstruktur geprägte Arbeitsverhalten festzustellen, wie es in der Literatur bezüglich der unterentwickelten Länder üblicherweise dargestellt wird [1].

---

1) Vgl. Lewis, A.: Theory of Economic Growth, London 1965, S. 24 f. "Man sah es aufgrund von Erfahrungen als erwiesen an, daß die Völker in den rückständigen Gebieten so geartet seien, daß sie anders reagierten als Europäer: Sie nahmen einfach keine Gelegenheit wahr, ihr Einkommen und ihren Lebensstandard zu verbessern. Ihre Neigung zur Untätigkeit, ihre Erfolglosigkeit und ihre Abneigung gegen Lohnarbeit galten als Ausdruck ihrer Bedürfnislosigkeit, ihres sehr engen wirtschaftlichen Horizontes, einer auf bloßes Überleben gerichteten Mentalität, ihrer Selbstgenügsamkeit, Sorglosigkeit und Vorliebe für ein müßiges Leben". Myrdal, G.: Politisches Manifest über die Armut in der Welt, Frankfurt am Main 1970, S. 4

Es muß außerdem darauf hingewiesen werden, daß in einer sich entwickelnden Volkswirtschaft das Arbeitsverhalten nicht nur im Hinblick auf die einzelnen Arbeiter gesehen werden darf. Vielmehr muß beachtet werden, daß die rechtzeitige Anpassung des Arbeitsverhaltens an die jeweiligen wirtschaftlichen Erfordernisse auch von der Erfüllung bestimmter sonstiger Bedingungen wie technischer Ausbildung, hygienischer Einrichtungen und sozialer Sicherung abhängig ist [1]. Es kann daher bei der Beurteilung des allgemeinen Arbeitsverhaltens nicht ausschließlich auf das Arbeitsverhalten des einzelnen Beschäftigten abgestellt werden.

Weiter ist zu beachten, welche Arbeitsbedingungen an den einzelnen Arbeitsplätzen gegeben sind. Der Begriff der Arbeitsbedingungen umfaßt hier lediglich die Arbeitsumgebung und den Arbeitsvollzug. Dabei ist zwischen sachlicher und persönlicher Arbeitsumgebung zu unterscheiden.

Die sachliche Arbeitsatmosphäre unterscheidet sich in der Republik Korea von einem Betrieb zum anderen erheblich. Das gilt einerseits für die Bedingungen, unter denen die Arbeiter ihre Arbeit zu verrichten haben (Lichtverhältnisse, Geräumigkeit, Belüftung, Lärm, starke Staubentwicklung u.a.), andererseits aber auch für die hygienischen Verhältnisse sowie die Sicherheits- und Unfallverhütungseinrichtungen.

Mit Ausnahme von einigen modernen Großbetrieben fehlen fast in allen Betrieben Einrichtungen für

---

1) Vgl. Slotkin, S.S.: From Field to Factory, New Industrial Employees, Glencoe 1960, S. 47

die elementarsten Bedürfnisse der Arbeiter. Sanitäts- und Sicherheitseinrichtungen sind kaum vorhanden; die Erfordernisse, die für die Gewährleistung der Gesundheit und für die Unfallverhütung der Arbeiter notwendig wären, werden ebenfalls ignoriert. So nimmt die Unfallquote vor allem in den Klein- und Mittelbetrieben immer mehr zu.

Im Rahmen der persönlichen Arbeitsumgebung bestehen in der Republik Korea zwar menschliche Kontakte so wohl zwischen den Vorgesetzten und Untergebenen als auch zwischen den Arbeitskollegen. Angesichts ihrer wirtschaftlichen und sozialen Schwäche müssen die Arbeiter den Arbeitgebern und sonstigen Vorgesetzten gegenüber jedoch absoluten Gehorsam zeigen.

Die Haltung der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitern ist je nach der Betriebsgröße unterschiedlich. In den Klein- und Mittelbetrieben ist ihre Haltung noch vom Geist der traditionellen Gesellschaft geprägt, also patriarchalisch. In den Großbetrieben dagegen herrschen zwischen den Arbeitern und Arbeitgebern nur formale Beziehungen. Im allgemeinen wird die soziale Distanz zu den Arbeitern sehr deutlich betont.

Die Beziehungen zwischen den Arbeitern selbst sind auf ein Minimum beschränkt. Die Bildung von Interessengemeinschaften ist aufgrund des niedrigen Bildungsniveaus und des latent vorhandenen Drucks seitens der Arbeitgeber fast überall unmöglich.

Die Bedingungen, unter denen in der Republik Korea Arbeiter eingestellt und entlassen werden, werden oft völlig willkürlich geregelt. Die fast vollkommene Freiheit der Arbeitgeber bezüglich dieser Bedin-

gungen beruht zum Teil auf der geringen Kapazität der Industriebetriebe und damit auf der begrenzten Zahl von angebotenen Arbeitsplätzen. Obwohl die amtliche Statistik nur eine Arbeitslosigkeit von etwa 4,5 % im Jahre 1970 registrierte [1], ist sie in der Wirklichkeit viel höher zu schätzen.

Die meisten Arbeitswilligen haben nur dann die Chance, einen Arbeitsplatz zu bekommen, wenn ihnen durch einen Bekannten, der schon in irgendeinem Betrieb arbeitet, ein Arbeitsplatz vermittelt wird. Auch für den weiteren Verbleib in dem jeweiligen Betrieb spielt diese Protektion eine große Rolle.

Bei der Einstellung schließen manche Betriebe zwar einen schriftlichen Vertrag mit ihren Arbeitern ab; solche Verträge haben jedoch kaum eine rechtliche Bedeutung. Die meisten Einstellungen erfolgen dagegen durch mündliche Absprache. Häufig werden die Arbeiter nur kurzfristig eingestellt, weil die Löhne in diesem Fall viel niedriger liegen und eine eventuelle Entlassung keinerlei Schwierigkeiten bereitet.

Bei Facharbeitern werden jedoch die Regelungen des Arbeitsverhältnisses eingehalten, da diese Arbeiter relativ knapp sind. Trotz des spürbaren Mangels an Facharbeitern werden in den Betrieben allerdings kaum Facharbeiter ausgebildet.

Das Arbeitsverhältnis wird je nach der Lage des einzelnen Betriebs ebenso willkürlich wieder beendet wie es begonnen hat. Wegen der Situation auf dem Arbeitsmarkt wird ein Arbeitsverhältnis natürlich kaum von einem Arbeiter gekündigt. Die Beendi-

---

1) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 107

gung des Arbeitsverhältnisses liegt vielmehr völlig in der Hand des Arbeitgebers. Das gilt auch für die seltenen Fälle, in denen eine Kündigungsfrist in einem schriftlichen Vertrag fixiert ist.

Die Arbeitszeit schwankt von Betrieb zu Betrieb. In der Praxis gibt es keine geregelte Arbeitszeit. Die Arbeiter sind unmittelbar oder mittelbar gezwungen, solange zu arbeiten, wie noch Arbeit zu verrichten ist und es ihre physische Kraft erlaubt.

Die Lage der Arbeiter ist zum Teil verzweifelt. Abgesehen von den bereits geschilderten Aspekten, sind außerdem die Löhne so niedrig, daß ein ungelernter Arbeiter mit seinem Einkommen die elementaren Bedürfnisse seiner Familie nicht befriedigen kann. Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Arbeitgeber wegen des Überangebots an Arbeitskräften die Löhne allein bestimmen.

Bisher gibt es in der Republik Korea im allgemeinen weder verbindliche Lohnvereinbarungen noch Tarifabkommen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die die Mindestlöhne entsprechend der Qualifikation der Arbeiter festsetzen. Denn die Gewerkschaften, die nur dem Namen nach existieren, haben keinen Einfluß auf die Löhne. Der Begriff des Stundenlohns ist in der Republik Korea nicht bekannt. Die Entlohnung erfolgt statt dessen auf der Basis des Tages- oder Monatslohns. Der Tageslohn gilt lediglich für die Gelegenheitsarbeiter und ist sehr niedrig. Die Monatslöhne schwanken je nach Betrieb zwischen DM 100,- und DM 200,-. Die Löhne der weiblichen Arbeitskräfte erreichen jedoch nicht einmal die Hälfte der Lohnhöhe der Männer. Das allgemein sehr niedrige Einkommensniveau hat zwangsläufig sehr schlechte Lebens-

verhältnisse zur Folge, die heute als akutes Problem zu Tage treten.

Die Arbeiter bilden neben den Selbständigen mit geringem Einkommen die große Masse der Stadtbevölkerung. Die Wohnungssituation dieser Bevölkerungsschichten ist primitiv und unhygienisch. Die durchschnittlich fünfköpfigen Familien wohnen entweder in einem gemieteten kleinen Zimmer oder in einer über Nacht selbst errichteten Baracke. Der Ernährungszustand liegt aufgrund der hohen Nahrungsmittelpreise weit unter dem Minimum des erforderlichen Kalorienbedarfs [1]: 80 kg Reis, die als Hauptnahrung einer fünfköpfigen Familie monatlich notwendig sind, kosten ca. DM 80,-; ein Pfund Fleisch bereits DM 7,-; auch die Preise der übrigen kalorienreichen Nahrungsmittel sind in der Republik Korea gleich oder höher als in der Bundesrepublik.

Die Umgebung der Wohnungen ist unsauber, mit Abfällen überhäuft und deshalb in hohem Maße unhygienisch. In den meisten Fällen handelt es sich um nicht asphaltierte Straßen. Die Trinkwasserversorgung ist knapp, hinzu kommt in letzter Zeit das Problem der Industrieabwässer.

Wegen der Unterernährung, der unhygienischen Wohnungsumgebung und der körperlichen Strapazen, denen diese Schichten ausgesetzt sind, sind sie für Krankheiten sehr anfällig. Eine Vielzahl dieser Menschen leidet unter Tuberkulose. Häufig sind sie Epidemien ausgesetzt.

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Recent Social Trends and Development in Asia, in: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XIX, No. 1, 1968, S. 56

Treten solche Krankheiten auf, die ja nicht in wenigen Tagen geheilt werden können, so bleibt das laufende Einkommen aus. Dann sind die Frauen und Kinder gezwungen, jede Arbeitsmöglichkeit zu akzeptieren, um überhaupt existieren zu können. Bei Krankheitsfällen bleibt der Betroffene meist ohne jede ärztliche Hilfe und hat nur dann eine Überlebenschance, wenn seine physische Kraft ausreicht. Die Heilung bzw. Nichtheilung einer Krankheit muß als Schicksal hingenommen werden.

Die Bevölkerungsschicht der Arbeiter lebt also in einem menschenunwürdigen Zustand, in einer krassen Armut, die im Schatten des materiellen Überflusses einer kleinen Minorität von dieser ignoriert wird.

4. Die Landbevölkerung

Die Landbevölkerung der Republik Korea besteht ausschließlich aus Kleinbauern, die über ein geringes Bodeneigentum verfügen. Diese Struktur basiert auf der grundlegenden Bodenreform von 1949, dem ersten Jahr nach der Regierungsbildung. Ziel der eilig durchgeführten Bodenreform war es, durch eine befriedigende Lösung der Agrarfrage sowohl dem Kommunismus die Basis für seine Propaganda sowie für die Planung einer künftigen Machtergreifung zu entziehen als auch der Demokratie endgültig zum Durchbruch zu verhelfen.

Mit der Bodenreform ist in der Republik Korea eine Landwirtschaftsstruktur geschaffen worden, die, sozial gesehen, als 'optimal' bezeichnet werden kann, nämlich eine zwar nicht völlig nivellierte, aber doch ziemlich gleichmäßige Verteilung des Grundbesitzes und damit eine breite Schicht von Grundeigentümern.

Die Landbevölkerung lebt in vielen Dörfern verstreut, die eine Einwohnerzahl von 150 bis 300 haben. In den Dörfern bestehen durch Verwandtschaft und Nachbarschaft noch relativ enge zwischenmenschliche Beziehungen. Diese kommen in dem gegenseitigen Arbeitsangebot bei der Bewirtschaftung der kleinen Ländereien besonders zum Ausdruck. Auch die traditionellen sozialen Institutionen wie Großfamilie und Sippe sind zwar nicht in der alten Form, aber zumindest in ihrer typischen Erscheinung erhalten geblieben.

Trotz der "sozial-optimalen Struktur" der Landwirtschaft hat sich die wirtschaftliche Lage der Landbevölkerung im Vergleich zur Stadtbevölkerung, ja selbst im Verhältnis zu den Arbeitern, ständig verschlechtert. Das wird anhand der folgenden Tabelle sichtbar, die einen Einkommensvergleich zwischen städtischen und landwirtschaftlichen Haushalten zeigt:

Tabelle 3: [1] Einkommensvergleich zwischen städtischen und landwirtschaftlichen Privathaushalten (Stand 1970)

	private städtische Haushalte		private ländliche Haushalte		
Jahr	Zahl der Familienmitglieder	A (Won)	Zahl der Familienmitglieder	B (Won)	B/A %
1965	5,6	112.560	6,3	112.201	99,7
1966	5,5	161.520	6,2	130.176	80,6
1967	5,5	248.640	6,1	149.470	60,1
1968	5,4	285.960	6,0	178.959	62,6
1969	5,4	333.600	6,0	217.879	65,3
1970	5,3	381.240	5,9	255.804	67,1

Einheit: Won, 1,- DM = ca. 130 Won

A = Jahreseinkommen der privaten städtischen Haushalte
B = Jahreseinkommen der privaten ländlichen Haushalte einschließlich der Selbstversorgung

1) Report of Board of Economic Planning and Ministry for Agrar and Forestry, Republic of Korea, zitiert nach Dong-A-Ilbo: Nr. 15458 (vom 30. Dezember 1971 Seoul), S. 2

Die relativ schlechte Einkommensentwicklung der Landbevölkerung hat ihre Ursache in Faktoren, die weitgehend außerhalb ihrer Einflußmöglichkeiten liegen. Die mangelhafte Ertragslage der Landwirtschaft beruht hauptsächlich auf primitiven Produktionsmethoden, wie schon oben bei der Analyse der Wirtschaftsstruktur erwähnt wurde. Dennoch müßte die Einkommenslage der Landbevölkerung eigentlich besser sein, da die Agrarproduktion der Republik Korea niemals die Nachfrage decken konnte. In Wirklichkeit sind aber die Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Vergleich zu den Preisen anderer Güter langsamer angestiegen. Der Grund hierfür ist der, daß die Regierung in Anbetracht der Tatsache, daß die Güter des Agrarsektors einen hohen Anteil der Lebenshaltungskosten ausmachen, erstens aus Rücksicht auf die einkommensschwachen Teile der Stadtbevölkerung und zweitens wegen ihres Interesses an einer möglichst geringen Inflationsrate die Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch den Import ausländischen Getreides bewußt niedrig hält.

Unter diesen Bedingungen ist das Einkommen der Landbevölkerung weder für die eigene Versorgung noch für die Bewirtschaftung des Bodens ausreichend. Um dennoch den Boden bearbeiten und die Existenz sichern zu können, sind die Bauern gezwungen, große Schuldbeträge aufzunehmen. Die Schuldsumme wächst ständig, so daß die Landbevölkerung inzwischen zum Dauerschuldner geworden ist.

Die Lebensverhältnisse der Landbevölkerung sind dementsprechend arm und primitiv, jedoch von einer gewissen Stabilität, weil das geringe Einkommen eine Stetigkeit hat. Die Leute wohnen in alen, aber wegen der ungünstigen klimatischen Bedingungen Koreas den-

noch stabil gebauten Häusern. Sie ernähren sich hauptsächlich von landwirtschaftlichen Produkten, die fast ausschließlich aus fettarmen Nahrungsmitteln wie Getreide und Gemüse bestehen. Darin liegt auch der Grund für die allgemeine Unterernährung der Landbevölkerung.

Die Wohnverhältnisse sind unhygienisch und vom Fortschritt unberührt geblieben. Die Wege sind bei Regenwetter sumpfig und bei trockener Witterung staubig. Überall liegt Müll verstreut. Die Versorung mit Elektrizität ist auf ein Minimum beschränkt, und hygienisches Trinkwasser ist überhaupt nicht vorhanden. Hierin ist schließlich die Ursache der jedes Jahr von neuem in den Dörfern entstehenden Epidemien zu finden. Bei Krankheitsfällen ist in der Regel keine ärztliche Behandlung möglich, da in der Nähe der Dörfer keine Ärzte wohnen und außerdem die Behandlungskosten von der Landbevölkerung ohnehin nicht getragen werden könnten.

Trotz dieser Lebensverhältnisse herrscht unter der Landbevölkerung eine erstaunlich ruhige Stimmung, die auf drei Faktoren zurückzuführen ist: erstens nimmt dieser Bevölkerungsteil die gegebene Situation resignierend hin, zweitens herrscht innerhalb der Landbevölkerung kaum eine Diskrepanz hinsichtlich des Lebensstandards, drittens ist diese Bevölkerung über gesamtwirtschaftliche Geschehnisse so gut wie nicht informiert, da ihr Bildungsniveau gering ist und Kontakte zur Stadtbevölkerung fehlen.

5. Zusammenfassung

Im Zusammenspiel zwischen Wirtschaft und Politik wurde in der Republik Korea eine Minorität der Bevölkerung bevorteilt. Sie bildet heute die Oberschicht. Mit zunehmender Machtstellung ist die Lebensweise dieser Oberschicht skrupellos geworden. Das drückt sich in einer völlig fehlenden Verantwortung gegenüber der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes aus.

Das Verhalten dieser Kreise beeinflußt teilweise aber auch andere Bevölkerungsschichten, wie z.B. die der Selbständigen, Beamten und Angestellten. So orientieren sich die Selbständigen am Konsum der Oberschicht, und auch die Beamten und Angestellten ahmen deren Lebensart eifrig nach.

In dieser Situation agieren die Beamten und Angestellten trotz ihres hohen Bildungsniveaus nicht als treibende Kraft der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Vielmehr nutzen sie - auch außerhalb der Legalität - die momentane Stellung, um einen höheren Konsum zu erlangen; daraus resultiert schließlich die weit verbreitete Korruption innerhalb der Beamtenschaft.

Im Gegensatz zu den oben genannten Schichten leben die Arbeiter ständig in der Sorge um ihre Existenz. An ihrem Arbeitsplatz sind selbst die minimalen Voraussetzungen des Arbeitsschutzes nicht erfüllt. Außerdem sind die Arbeiter wegen Überschreitung der Arbeitszeit und andauernder Unterernährung physisch erschöpft. Aufgrund der niedrigen Löhne sind die Bedingungen, unter denen die Arbeiter am Rand der Städte leben, katastrophal; man kann sie ohne jede Übertreibung menschenunwürdig nennen.

Ebenso wie bei den Arbeitern sind auch die Lebensverhältnisse der Landbevölkerung primitiv. Gerade diese Bevölkerungsschicht ist vom Fortschritt völlig unberührt geblieben.

Die geschilderten krassen Diskrepanzen zwischen den sozialen Verhältnissen der einzelnen Bevölkerungsgruppen stellen die Ursache der heutigen sozialen Spannungen in der Republik Korea dar, insbesondere der Spannungen zwischen Unternehmern und Arbeitern einerseits sowie zwischen Stadt- und Landbevölkerung auf der anderen Seite.

III. Schlußfolgerung

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, sind die in der Republik Korea geltenden sozialpolitischen Vorschriften der wirtschaftlichen und sozialen Lage nicht angemessen. Trotzdem bemüht man sich nicht darum, diese Vorschriften sinnvoll zu reformieren. Offenbar wird die Sozialpolitik - wie allgemein in unterentwickelten Ländern - als eine Art Luxus betrachtet, den man sich erst dann leisten kann, wenn die wirtschaftliche Entwicklung ein gewisses Ausmaß erreicht hat [1].

Wohin jedoch eine ablehnende und reformfeindliche Einstellung gegenüber der Sozialpolitik führen kann, läßt sich an vielen Beispielen aus Industrie- und Entwicklungsländern belegen. So haben nicht nur die USA mit sozialökonomisch bedingten Unruhen zu kämpfen. In Frankreich gab es im Mai 1968 einen in gleicher Weise zu erklärenden großen Aufstand. Bezüglich der

---

1) Vgl. Tinbergen, J.: Soziale Faktoren in der Wirtschaftsentwicklung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswirtschaft, Bd. 124, Tübingen 1968, S. 198

unterentwickelten Länder sei auf die Staaten Südostasiens und Lateinamerikas verwiesen. Soweit jedoch keine sozialen Unruhen aufgetreten sind, kann vermutet werden, daß entweder keine gravierenden sozialen Spannungen vorliegen - was aber sehr unwahrscheinlich ist - oder daß die entsprechenden Regierungen in der Lage sind, gewaltsam für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Darüber hinaus mag es in vielen Fällen zutreffen, daß das soziale und politische Bewußtsein der Unterprivilegierten nicht so weit entwickelt ist, daß soziale Unruhen größeren Ausmaßes zu befürchten sind.

Im allgemeinen und insbesondere auch in der Republik Korea mit ihrer sozial und politisch aufgeklärten Bevölkerung darf allerdings nicht übersehen werden, daß eine Laissez-Faire-Haltung gegenüber sozialen Problemen auf lange Sicht schwere Folgen haben kann. Denn regelmäßig führten soziale Unruhen zu ernsthaften und länger andauernden Störungen des Wirtschaftsprozesses und wirkten sich damit für die Gesamtgesellschaft zum Teil katastrophal aus [1].

Die Republik Korea muß sich also in sozialpolitischer Hinsicht neu besinnen. Sie muß versuchen, eine ihren gegenwärtigen Verhältnissen angemessene Sozialpolitik zu betreiben. Wie diese im einzelnen auszusehen hat, soll im folgenden zweiten Teil der Arbeit untersucht werden.

---

1) Vgl. Krelle, W.: Verteilungstheoretische Grundfrage der Lohnpolitik, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, Hrsg. Lenz, F., Berlin 1968, S. 277

Teil 2: Ein den gegenwärtigen sozial-ökonomischen Verhältnissen angemessenes sozialpolitisches Programm

I. Die Konzentration sozialpolitischer Aktivität auf die abhängig Beschäftigten

Die Analyse der sozial-ökonomischen Lage der Republik Korea hat gezeigt, in welch großem Umfang Sozialpolitik betrieben werden müßte, wenn sämtliche sozial-ökonomischen Probleme wie in entwickelten Ländern gelöst werden sollten. Das ist jedoch nicht zu befürworten, da unterschiedliche Voraussetzungen der Sozialpolitik zwischen den entwickelten und unterentwickelten Ländern herrschen. Zunächst soll der Aktionsspielraum der Sozialpolitik in entwickelten Ländern, danach der in unterentwickelten Ländern untersucht werden.

A. Der sozialpolitische Aktionskreis in entwickelten Ländern

Sozialpolitik umfaßt allgemein die Gesamtheit der Bestrebungen und Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, sozial schwachen Individuen zu helfen. Wer zu den sozial schwachen zählt, ändert sich allerdings in räumlicher und zeitlicher Hinsicht [1]. In den entwickelten Ländern können - abgesehen von Maßnahmen des Arbeitsschutzes - die sozialpolitischen Aktivitäten zur Zeit unterteilt werden in Maßnahmen, die die primäre Einkommensverteilung betreffen, und in solche, die die sekundäre Einkommensverteilung bestimmen. In beiden Bereichen werden private Institutionen und der

1) Vgl. Mackenroth, G.: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Sozialpolitik und Sozialreform, Hrsg. Boettcher, E., Tübingen 1957, S. 44

Staat aktiv.

Zum sozialpolitischen Bereich der primären Einkommensverteilung zählen Fragen der Ausbeutung und Unmündigkeit. Ausbeutung ist bedingt durch niedrige Löhne, während Unmündigkeit den Ausschluß von unternehmerischen Entscheidungen beinhaltet. Im Mittelpunkt des Bereichs der sekundären Verteilung steht dagegen das Problem der Unsicherheit.

In den entwickelten Ländern mit einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung versucht man, der Ausbeutung mit der Bildung unabhängiger Gewerkschaften zu begegnen. Gegenwärtig wird vor allem in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich darüber hinaus die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktionskapital weiter vorangetrieben. Die partiell schon verwirklichte Teilnahme dieser Beschäftigten an unternehmerischen Entscheidungen richtet sich in erster Linie gegen das Problem der Unmündigkeit. Die Unsicherheit der Arbeitnehmer ist in der Bundesrepublik Deutschland durch vielfache Maßnahmen bereits umfassend behoben worden. In diesem Zusammenhang sei auf das stark ausgebaute soziale Sicherungssystem verwiesen [1], das fast alle sozial schwachen Bevölkerungsschichten umfaßt und Unsicherheitsfaktoren wie Krankheit, Unfall, Alter und Invalidität sowie Arbeitslosigkeit weitgehend abdeckt.

Die so skizzierte Sozialpolitik ist in Industrienationen möglich, da hier die für eine solche Politik notwendigen wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen (finanzielle Mittel, Technik und Personal) erfüllt sind. Die unterentwickelten Länder, so auch die Republik Korea, müssen ihre sozialpolitischen Aktivitäten jedoch noch stark beschränken.

---

1) Vgl. von Bethusy-Huc, V.: Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965

B. Notwendigkeiten und Grenzen der sozialpolitischen Aktivität im unterentwickelten Land "Republik Korea"

1. Der soziale Aspekt

Die Sozialpolitik entstand zunächst aus einem echten philanthropischen Humanismus und aus einer letztlich vom Christentum bestimmten altruistischen Ethik, die sich beide darauf richteten, die Verelendung einer durch die Industrialisierung wachsenden Schicht eigentumsloser Arbeiter zu verhindern [1]. Der humane oder soziale Aspekt stand also zu Anfang der Sozialpolitik im Vordergrund. Sogar heute noch werden sozialpolitische Aktivitäten vielfach aus rein humanitären Gründen gefordert und durchgeführt. Auch der Name "Sozial"-politik weist auf die ursprüngliche Begründung der entsprechenden politischen Aktivitäten hin. Es ging der Sozialpolitik also immer um den Menschen, der nicht mehr menschenwürdig lebte. Die christliche und humanistische Ethik verlangten daher Abhilfe: Ökonomische oder politische Argumente spielten in diesem Zusammenhang höchstens eine untergeordnete Rolle.

Von dem genannten Standpunkt aus läßt sich nun in gewisser Weise die Notwendigkeit für eine Sozialpolitik ableiten. Sie liegt dort, wo das Leben menschenunwürdig wird oder ist. Immer dann ist Sozialpolitik erforderlich, also eine Politik mit dem Ziel, das Leben wieder menschenwürdig zu gestalten.

---

1) Vgl. Seidel, B.: Sozialpolitik (1) Geschichte, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 533

Das Problem für die praktische Politik liegt nun darin, die menschenunwürdige Situation als solche zu erkennen und zu beurteilen. Das ist um so schwieriger, je geringer der Lebensstandard ist. Allgemein kann das Ausmaß des sozialen Abstands zwischen den einzelnen Bevölkerungsschichten als ein Kriterium für die Dringlichkeit sozialpolitischer Maßnahmen angesehen werden.

Wie die Analyse der sozialen Lage zeigt, gibt es in der Republik Korea viele Familien, deren Lebensbedingungen im derzeitigen Industrialisierungsprozeß durchaus als menschenunwürdig bezeichnet werden müssen. Im allgemeinen ist daher das Argument nicht zu akzeptieren, das von vielen Politikern bzw. Wissenschaftlern der Republik Korea vorgebracht wird, wenn die Notwendigkeit einer Sozialpolitik mit der menschenunwürdigen Lebenslage breiter Bevölkerungskreise begründet wird: Es wird dann behauptet, daß es den Koreanern in der gegenwärtigen Industrialisierungsphase weitaus besser gehe als den Menschen in Europa zu einem vergleichbaren Zeitpunkt. Aus humanitären Gründen ist die Notwendigkeit einer Sozialpolitik in der Republik Korea durchaus vorhanden.

2. Der politische Aspekt

Neben dem humanen oder sozialen Aspekt wurde die Sozialpolitik noch wegen des Interesses der Machtinhaber, die bestehende Ordnung bzw. die jeweiligen Machtverhältnisse aufrechtzuerhalten, notwendig [1]. Auch aus dieser Sicht ist der Zwang zur Sozialpolitik zum gegenwärtigen Zeitpunkt für die Republik Korea nicht

---

1) Vgl. Seidel, B., a.a.O., S. 533

zu übersehen. Das wird dadurch sichtbar, daß sich soziale Unruhen zeigen oder andeuten.

Das Ausmaß der sozialpolitischen Aktivitäten kann natürlich, je nach der politischen Verfassung, unterschiedlich festgelegt werden. In freiheitlichen Gesellschaftsordnungen, in denen relativ schnell auf staatliche Fehlmaßnahmen reagiert wird, dürfte dieses Ausmaß mit großer Wahrscheinlichkeit größer als in totalitären Systemen gehalten werden. Das gilt deshalb, weil in totalitären Staaten der soziale Unmut erst sehr weit aufgestaut wird, bevor er sich in sozialer Unruhe entlädt. In freiheitlichen Ordnungen dagegen, beispielsweise in parlamentarischen Demokratien, werden soziale Mißstände und damit auch soziale Unruhen wegen der politischen Wahlen und des Bestrebens der Regierungen, an der Macht zu bleiben, normalerweise schon von vornherein weitgehend zu verhindern versucht. Ist das wegen besonderer Umstände jedoch nicht der Fall, dann greifen die Machthaber häufig zu autoritären Methoden, um trotz gravierender sozialer Instabilität an der Macht zu bleiben.

Die Republik Korea scheint sich gegenwärtig auf dem zuletzt aufgezeigten Weg zu befinden. Soziale Mißstände werden nicht in Angriff genommen, sondern die Regierung versucht statt dessen, durch autoritäre Methoden Herr der Lage zu bleiben. So ist seit dem 5. Dezember 1971 der nationale Notstand ausgerufen. Offensichtlich hat man versäumt, das Mindestmaß an Sozialpolitik durchzuführen. Zwar sind sozialpolitische Gesetze verabschiedet worden, jedoch - wie im ersten Teil der Arbeit bereits ausgeführt - ohne Erfolg. Die Gesetze waren von vornherein zum Scheitern verurteilt, da sie zu breit angelegt waren und deshalb nur formal blieben, die soziale Wirklichkeit aber in keiner Weise beeinflussen konnten.

Es kann also festgehalten werden, daß zu jeder Zeit ein politisch notwendiges Mindestmaß an sozialpolitischer Aktivität erforderlich ist [1]. Auch wenn die Individuen unter relativ menschenwürdigen Umständen leben, muß zur Erhaltung dieser Lebensbedingungen vom Staat und von der Wirtschaft in einem bestimmten Umfang Sozialpolitik betrieben werden. Sofern diese Politik mit entwicklungspolitischen Zielen konkurriert - wie gegenwärtig in der Republik Korea -, so ist ein Optimum zwischen Sozial- und Entwicklungspolitik anzustreben.

Im Interesse der Freiheit muß Sozialpolitik dabei mindestens in einem solchen Umfang betrieben werden, daß die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in ihrem verfassungsmäßigen Rahmen erhalten bleibt [2]. Andererseits darf die Sozialpolitik die Grenzen der wirtschaftlichen Möglichkeiten des jeweiligen Landes nicht überschreiten, damit das Wirtschaftswachstum als langfristige Grundlage der Sozialpolitik nicht gefährdet wird. Somit darf die ökonomische Seite nicht übersehen werden, die die Sozialpolitik tangiert. Mit ihr wird sich folgende Analyse befassen.

---

1) "Zwar besteht in einer pluralistischen Gesellschaft über die höchsten Werte (Religion, Staatsphilosophie, philosophische Anschauungen der einzelnen) keine einheitliche Auffassung; über so grundlegende Ziele wie Gesundheitswesen, Ausbildung, Lebensstandard, Entwicklung der Gesellschaft, nationale Verteidigung besteht dagegen ein breites Maß an Übereinstimmung. Eine Demokratie wäre kaum lebensfähig ohne ein gewisses Maß an Übereinstimmung, nicht nur über die Spielregeln, sondern auch über wünschenswerte grundlegende Aufgaben und konkrete Endziele". Colm, G.: Analyse nationaler Ziele, in: Finanztheorie, Hrsg. Recktenwald, H.C., Köln, Berlin 1969, S. 77

2) Im Hinblick auf die langfristige Stabilität eines Landes schreibt z.B. HIRSCHMAN wie folgt: "No matter how well a society's basic institutions are devised, failures of some actors to live up to the behavior which is expected of them are bound to occur, if only for all kinds of accidental reasons. Each society learns to live with a certain amount

3. Der ökonomische Aspekt

Die sozialpolitischen Maßnahmen lassen sich unter dem Gesichtspunkt der Umverteilung in zwei Kategorien einteilen: Erstens in solche, die lediglich eine Umverteilung von Kompetenzen darstellen, beispielsweise bei der Frage der Mitbestimmung; zweitens dagegen in Maßnahmen, die eine Umverteilung von Einkommen beinhalten, das heißt, die finanziert werden müssen.

Die Finanzierung sozialpolitischer Aktivitäten kann in der Weise vorgenommen werden, daß aus dem gesamtwirtschaftlichen Kreislauf ein Teil für die sozialpolitischen Maßnahmen abgezweigt wird. Insbesondere unterentwickelte Länder stehen aber einerseits vor dem Problem, die Produktionskapazität mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erhöhen, andererseits aber auch Mittel für sozialpolitische Maßnahmen abzuzweigen. Angesichts der knapp vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten wird nun aber die Dringlichkeit der Maßnahmen allein nach quantitativen Aspekten beurteilt. Da sozialpolitische Maßnahmen schwer quantifizierbar und kurzfristig kaum bestimmbar sind, erscheinen häufig Investitionen zur Steigerung der Sachkapazität als vordringlichere Aufgaben [1]. Ein Beispiel möge diese Problematik verdeutlichen.

Fortsetzung der Fußn. v. S. 84

of such dysfunctional or mis-behavior; but lest the misbehavior feed on itself and lead to general decay, society must be able to marshal from within itself forces which will make as many of the faltering actors as possible revert to the behavior required for its proper functioning". Hirschman, A.O.: Excit, Voice and Loyalty. Responses to decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge, Massachusetts 1970, S. 1

1) "Redistribution of income in favour of the poor is not likely to promote economic growth in the sense of greater output per head; it may nevertheless be desirable up to a point for its own sake". Bauer, P.T. and Yamey, B.S.: The Economics of Underdeveloped Countries, London 1957, S. 168

Moderne quantitative Analysen, zum Beispiel die Cost-Benefit-Analyse, werden bei der Entwicklungsplanung wie folgt gehandhabt: Bei gegebenen Mitteln muß man entscheiden, ob damit eine Fabrikationsanlage oder ein Krankenhaus gebaut werden soll [1]. Wird die Cost-Benefit-Analyse für beide Projekte durchgeführt, so wird die Entscheidung für den Bau der Fabrik fallen. Denn der Ertrag durch den Bau der Fabrikationsanlage ist verhältnismäßig leicht quantifizierbar und wird in kurzer Zeit erzielt, während der Ertrag, der durch den Bau des Krankenhauses erwächst, kaum quantitativ bestimmbar ist.

In der Republik Korea hat sich die Regierung bisher hauptsächlich dafür entschieden, daß die knappen finanziellen Mittel für eine Steigerung der Produktionskapazität verwendet werden. Dadurch entstand eine Einkommenskonzentration in wenigen Händen, die - entsprechend der Theorie, daß die Reichen eine höhere Sparneigung als die Armen haben - bisher mit dem Argument einer möglichst hohen Kapitalbildung und einem daraus resultierenden schnelleren Wachstum gefördert und mit der Erwartung verstärkter unternehmerischer Initiativen begründet wurde [2], hat sich in der Republik Korea in der Realität nicht als Anreiz für wirtschaftliche Leistungen erwiesen. Vielmehr scheint zuzutreffen, daß die starke einseitige Einkommenskonzentration eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung be-

---

1) Vgl. United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: Recent Social Trend and Development in Asia, a.a.O., S. 54

2) Das beruht einfach auf der opportunistischen Haltung der Verantwortlichen. MYRDAL schreibt, "die Konservativen und die privilegierten Klassen in unterentwickelten Ländern sind natürlich glücklich, wenn sie so wenig wie möglich von Verhaltensweisen und Institutionen hören, die im Interesse einer beschleunigten Entwicklung radikal geändert werden müßten, und von den Produktivitätseffekten eines steigenden Lebensstandards der verarmten Massen. Aber es gibt noch tiefergehende Gründe dafür, daß die Nationalökonomen der unterentwickelten Länder und mehr noch ihre Intellektuellen die westliche Methode unterstützen". Myrdal, G.: Politisches Manifest ..., a.a.O., S. 16

einträchtigt hat. Denn sie löste bei breiten Bevölkerungsschichten große Disincentives (und zwar in materieller und physischer Hinsicht) aus [1]. Dies wird langfristig sehr leicht zu einem negativen Ergebnis für die wirtschaftliche Entwicklung führen.

Unter Berücksichtigung dieser langfristigen ökonomischen Aspekte muß die Sozialpolitik also als ein integraler Teil des Entwicklungsprogramms angesehen werden, auch wenn sozialpolitische Leistungen in den unterentwickelten Ländern kurzfristig und quantitativ nicht zu ermessen sind. Bei dieser Zielsetzung muß eine Cost-Benefit-Analyse auch die Verteilungseffizienz als Benefit berücksichtigen, wie er im Abbau von sozialen Spannungen zum Ausdruck kommt [2].

Dieses Argument für eine Sozialpolitik bedeutet jedoch nicht, daß die Sozialpolitik ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Entwicklung betrieben werden kann. Vielmehr hat die Sozialpolitik, die sich auf die Sicherung der Individuen richtet und die daher ein hohes Maß an Stetigkeit erfordert, die dauerhafte Finanzierung ihrer Vorhaben zu berücksichtigen [3]. Die Sozialpolitik darf daher die Grenze der wirtschaftlichen Möglichkeiten des jeweiligen Landes nicht überschreiten; denn nur dann kann das Wirtschaftswachstum den finanziellen Rückhalt und damit die Sozialpolitik selbst sichern. Das erfordert eine Abstimmung zwischen der So-

---

1) McClelland wies nach, daß das wirtschaftliche Verhalten der Menschen auf ihre Motivationsstruktur zurückgeht, und daher wirtschaftliche Stagnation auf mangelnder Erfolgsmotivation beruht. McClelland, D.: Leistungsgesellschaft, Stuttgart 1966

2) Vgl. Musgrave, R.: Allocation, Distribution and the Theory of Public Finance, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Hrsg. Haller, H., Kullmer, L., Shoup, C., Timm, H., Tübingen 1970, S. 142

3) Vgl. Bericht der Sozialenquête Kommission, a.a.O., S. 141

zialpolitik und der wirtschaftlichen Entwicklung. Nach MACKENROTH "besteht die Abstimmung von Sozialpolitik und volkswirtschaftlichem Kreislauf darin, jeweils anzugeben, wo mit der Anerkennung von Ansprüchen halt gemacht werden muß, weil die Wirtschaft nicht mehr hergibt oder weil die Leistungseinkommen zu stark beschnitten werden müßten" [1]. Unter Berücksichtigung der ökonomischen Lage in der Republik Korea bedeutet das, daß die Beschneidung der Investitionen zur Zeit möglichst vermieden werden soll.

Neben der Beschneidung der Investitionen besteht allerdings auch die Möglichkeit, die sozialpolitischen Aktivitäten durch eine Verringerung des Konsumeinkommens zu finanzieren. Dies würde die für das Wachstum notwendigen Investitionen nicht schmälern. Die Beschneidung des Konsumeinkommens zugunsten eines sozialpolitischen Projektes kann dadurch erfolgen, daß die benötigten Mittel entweder mit Hilfe von Abgaben aufgrund einer Besteuerung oder aber durch die Erhebung von Beiträgen wie bei den Sozialversicherungen eingezogen werden. Solche Abgaben können aber in dem Fall zu Lasten der Investitionen führen, wenn der Konsum nicht zurückgeht, sondern nur die Ersparnisse verringert werden.

Eine weitere Möglichkeit der Finanzierung ist schließlich durch die Verschuldung gegeben. Die Regierung kann sich im Ausland oder bei der eigenen Notenbank in dem Umfang zusätzlich verschulden, in dem das sozialpolitische Projekt finanziert werden muß. Je nach der wirtschaftlichen Lage kann eine solche Verschuldung allerdings zu Preissteigerungen führen und mithin zu einer über den Preis verfügten Konsum- und/oder Investitionsbeschneidung. Ganz abgesehen davon, daß unter den gegenwärtigen ökonomischen Verhältnissen eine wei-

---

1) Vgl. Mackenroth, G., a.a.O., S. 47

tere Auslandsverschuldung, die in den Sozialbereich fließen würde, in der Republik Korea nicht denkbar ist.

Bisher sind verschiedene Finanzierungsarten bei gegebenem Volkseinkommen diskutiert worden. Dabei bedeutete jede sozialpolitische Maßnahme einen Konsum- und/oder Investitionsverzicht. Eine weitere Möglichkeit, sozialpolitische Vorhaben zu finanzieren, ohne den bisherigen Konsum und/oder die Investitionen zu verkürzen, besteht in dem Fall, daß das Volkseinkommen wächst. Dann kann ein Teil oder gar das gesamte zusätzliche Einkommen für die Sozialpolitik abgezweigt werden.

Das geschieht zum Beispiel bei den abhängig Beschäftigten, wenn im Anschluß an Lohnerhöhungen der Zuwachsbetrag ganz oder zum Teil versteuert wird. Geht man davon aus, daß das zusätzliche Einkommen ansonsten in den Konsum geflossen wäre, dann hat die Besteuerung wieder den Effekt der Konsumbeschneidung. Bei gänzlichem oder teilweisem Entzug von zusätzlichen Unternehmergewinnen dürften dagegen in erster Linie die zusätzlichen Investitionen beschnitten werden.

Insgesamt kann also festgestellt werden, daß sozialpolitische Vorhaben durch Konsum- und/oder Investitionsverzicht oder durch ein erhöhtes Volkseinkommen finanziert werden können [1]. Im letzten Falle gilt aber wiederum, daß je nach der Einkommensverwendung der Konsum und/oder die Investitionen beschnitten werden. Im folgenden soll zunächst der Fall einer Investitionsreduzierung behandelt werden.

a. Die Beschneidung der Investitionen

Die Beschneidung der Investitionen zur Finanzierung

1) Vgl. Mackenroth, G., a.a.O., S. 49

sozialpolitischer Maßnahmen ist in unterentwickelten Ländern besonders problematisch. Denn diesen Ländern geht es darum, den ökonomischen Rückstand so schnell wie eben möglich aufzuholen bzw. nicht größer werden zu lassen. Dazu muß aber in verstärkter Form eine Wachstumspolitik betrieben werden [1].

Wie bereits formuliert, wird die Sozialpolitik in den unterentwickelten Staaten quasi als Luxus betrachtet. Das beruht auf der Vorstellung, daß sozialpolitische Maßnahmen - anders als in den entwickelten Ländern - hier kaum einen positiven Beitrag zum Wachsum leisten könnten. Deshalb müsse auch auf die Beschneidung von Investitionen zugunsten sozialpolitischer Maßnahmen verzichtet werden. In den entwickelten Volkswirtschaften haben viele sozialpolitische Leistungen dagegen offensichtlich auch einen positiven ökonomischen Effekt. Dieser wird einmal über das Angebot der Arbeitskräfte, zum anderen über die Nachfrage nach Gütern wirksam.

Über das Angebot wirken sich diejenigen sozialpolitischen Maßnahmen aus, die die Quantität und Qualität des Faktors Arbeit erhöhen [2]. Zu diesen Maßnahmen

---

1) Vgl. Hirschman, A.O.: The Strategy of Economic Development, New Haven and London 1965, S. 66 f.

2) Dieser Aspekt der Sozialpolitik tritt unabhängig von der wirtschaftlichen Ordnung mit dem Eintritt in die intensive Phase der wirtschaftlichen Entwicklung stark in Erscheinung; diese Phase ist durch Knappheit des Angebots auf dem Arbeitsmarkt bzw. durch Erschöpfung des Arbeitskräftereservoirs gekennzeichnet. Angesichts der Verknappung der Arbeitskraft, die sich aus dem zunehmenden Bedarf an Arbeitskräften und der Verlangsamung des Bevölkerungszuwachses ergibt, ist zu einem weiteren Wirtschaftswachstum eine steigende Arbeitsproduktivität notwendig. Das erfordert wiederum intensive Bemühungen um Rationalisierungsmöglichkeiten. Dazu gehört auch die Sozialpolitik zur Steigerung der Arbeitsproduktivität. Vgl. Boettcher, E.: Phasentheorie der wirtschaftlichen Entwicklung; ein Auf-

zählen vor allem der Gesundheitsschutz, die Unfallverhütung und die Ausbildung.

Der Gesundheitsschutz und die Unfallverhütung haben gleichzeitig einen positiven quantitativen und qualitativen Wachstumsaspekt [1]. Denn dadurch, daß der Arbeiter vor Krankheit bzw. Unfall geschützt wird, verringern sich entsprechend der Krankenstand und die Unfallquote. Der Volkswirtschaft stehen somit mehr Arbeitskräfte bzw. mehr Arbeitsstunden als sonst zur Verfügung. Der qualitative Aspekt äußert sich hingegen in höheren persönlichen Leistungen, die auf eine bessere Gesundheit zurückzuführen sind.

Die Ausbildung zeigt demgegenüber sowohl positive als auch negative Wachstumseffekte. Eine bessere Ausbildung bedeutet zunächst eine geringere Arbeitszeit und diese einen Verzicht auf Produktion. Langfristig führt die bessere Ausbildung jedoch zu einer höheren Qualifikation und damit auch zu einer Mehrproduktion. Es müßten also die ausbildungsbedingte Mehr- und Minderproduktion miteinander verglichen werden.

Für die unterentwickelten Länder kommt der positive quantitative Aspekt des Gesundheits- bzw. Arbeitsschutzes allerdings kaum zum Tragen, da Arbeitskräfte genügend vorhanden sind, auch wenn ein gewisser Mangel

---

Fortsetzung der Fußn. v. S. 90

satz zu einer dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung, in Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jahr, Tübingen 1959, S. 31. Vgl. Fleischmann, G.: Chancen der Rationalität in Ost und West, Bemerkungen zu einem Kapitel von Oskar Langes "Politischer Ökonomie", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 5. Jahr, Tübingen 1960, S. 155

1) Vgl. Boettcher, E.: Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 23

an qualifizierten Arbeitern besteht. Dagegen läßt sich das Argument, daß der Gesundheitsschutz bzw. die Unfallverhütung auch in unterentwickelten Volkswirtschaften einen positiven Einfluß auf die Produktivität habe [1], dennoch rechtfertigen, da selbst der Ersatz durch andere Arbeiter aufgrund der erforderlichen Aneignungs- und Einarbeitungszeiten mit unvermeidlichen Reibungen innerhalb der Produktion verbunden ist. Diese ökonomische Wirkung ist zwar schwer abzuschätzen, aber sie kann aus ökonomischer Sicht auch nicht übersehen werden. Das Geld, das zur Finanzierung solcher sozialpolitischen Leistungen ausgegeben werden müßte, sollte daher in Kauf genommen werden, auch wenn die exakte Ermittlung eines positiven quantitativen Effekts in den unterentwickelten Ländern nicht möglich ist. Ähnliches gilt auch für den qualitativen Aspekt des Gesundheitsschutzes.

Der Ausbildung kommt dagegen in der Republik Korea kein ersichtlicher produktiver Beitrag zu. Wie gesagt, sind im allgemeinen genügend Arbeitskräfte mit einer ausreichenden Grundausbildung vorhanden. An dieser Stelle ist aber zu empfehlen, daß das bestehende Ausbildungssystem zugunsten einer technischen Ausbildung umstrukturiert wird.

Dem positiven Angebotseffekt der sozialpolitischen Maßnahmen steht in den entwickelten Ländern auch ein positiver Nachfrageeffekt gegenüber. Gerade KEYNES und seine Anhänger haben die Bedeutung der Nachfrage für das wirtschaftliche Geschehen erkannt. So läßt sich nach ihnen eine Unterbeschäftigung durch die Schaffung von zusätzlicher effektiver Nachfrage beseitigen. Hier bekommt aber auch die Sozialpolitik eine gesamtwirtschaftlich positive Funktion, indem beispielsweise

---

1) Vgl. Correa, H.: The Economics of Human Resources, Amsterdam 1963, S. 44

durch die Unterstützung der Arbeitslosen die Nachfrage gesteigert und mithin ein Beitrag zur Überwindung bzw. zur Verhinderung wirtschaftlicher Rückschläge geleistet wird [1].

Dieses Argument muß jedoch bei der Betrachtung der Verhältnisse in der Republik Korea abgelehnt werden; denn dort - vermutlich auch in den anderen unterentwickelten Ländern [2] - besteht ohnehin jederzeit eine weit über das Angebot hinausgehende Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern, nicht zuletzt bedingt durch den sogenannten Demonstrationseffekt. Eine Verstärkung der Nachfrage zum Zwecke der Vollbeschäftigung würde die Lage hinsichtlich der bereits bestehenden Inflation nur noch verschlechtern, da hier eben kein konjunkturelles, sondern ein strukturelles Problem vorliegt, das aus dem zur Zeit unterentwickelten Stadium der Volkswirtschaft und der damit verbundenen zu geringen Zahl an Arbeitsplätzen resultiert. Die Lösung liegt daher in der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen.

Insgesamt muß demnach festgestellt werden, daß Sozialpolitik in der gegenwärtigen Phase der unterentwickelten Länder nur einen minimalen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten kann. Es besteht vielmehr in weiten Bereichen ein Konkurrenzverhältnis: Viele Maßnahmen zugunsten der sozialen Probleme gehen zulasten der ökonomischen Entwicklung. Unter diesem Gesichtspunkt sollten die knappen Mittel also möglichst nicht nur nach sozialpolitischen Kriterien eingesetzt werden.

Aus den Ausführungen ergibt sich, daß sozialpolitische Maßnahmen, die in den entwickelten Volkswirtschaften

---

1) Vgl. Seidel, B., a.a.O., S. 534

2) Vgl. Baumberger, H.B.: Möglichkeiten eines inflationsfreien Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern, Zürich und St. Gallen 1968, S. 180

durchaus ökonomisch sinnvoll sind, in den unterentwickelten Ländern, speziell in der Republik Korea, lediglich zu einer minimalen Verbesserung der Produktion führen. Es muß daher festgestellt werden, daß sozialpolitische Leistungen in den unterentwickelten Ländern nur einen relativ geringen Investitionscharakter haben.

Die Investitionen dürfen also über eine bestimmte Grenze hinaus nicht zugunsten der Sozialpolitik beschnitten werden, wenn die Wirtschaft wachsen soll. Somit bleibt zu fragen, ob der Konsum eingeschränkt werden sollte, um sozialpolitische Vorhaben zu finanzieren.

b. Die Beschneidung des Konsums

Der Konsum kann sinnvollerweise lediglich dann beschnitten werden, wenn er über dem Existenzminimum liegt. Das ist in den unterentwickelten Ländern - und so auch in der Republik Korea - aber nur bei einer relativ kleinen Mittel- und Oberschicht der Fall. Die breite Masse lebt dagegen am Rande des Existenzminimums.

Das Existenzminimum kann also grundsätzlich nicht mehr herabgesetzt werden. Allerdings kommt es wesentlich darauf an, was unter dem Existenzminimum verstanden wird. Oberhalb der physischen Minimumgrenze wird der Begriff offensichtlich relativ. Aber selbst das physische Existenzminimum muß weitgehend als relativer Begriff angesehen werden. Somit ist es äußerst schwierig, diese Grenze eindeutig zu definieren. Und es kann davon ausgegangen werden, daß in vielen Fällen, in denen vom Existenzminimum gesprochen wird, dieses Minimum bei einer anderen Betrachtungsweise noch bei weitem nicht vorliegt.

Vergleicht man beispielsweise die Verhältnisse während der europäischen Industrialisierung, als selbst Kinder arbeiten mußten, um existieren zu können, mit den heutigen Lebensbedingungen in der Republik Korea, so muß objektiv festgestellt werden, daß die frühe europäische Situation schlechter war als die in der gegenwärtigen, vergleichbaren Industrialisierungsphase der Republik Korea.

Dieser Vergleich wird von den verantwortlichen Politikern des Landes auch immer wieder gezogen. Damit soll gezeigt werden, daß Sozialpolitik in der Republik Korea gar nicht erforderlich ist. Nach Ansicht dieser Politiker sollten die knappen Mittel besser zur ökonomischen Entwicklung des Landes eingesetzt werden.

In der folgenden Analyse soll zwar einerseits das eben angeführte Argument angesichts der knapp vorhandenen Mittel nicht unberücksichtigt bleiben, andererseits aber ist der soziale Aspekt besonders in Betracht zu ziehen. Wie früher angeführt wurde, kann nämlich unter den gegenwärtigen Voraussetzungen das Volkseinkommen der Republik Korea trotz seiner geringen Höhe beschnitten werden. Denn neben dem Existenzminimumeinkommen der breiten Bevölkerung gibt es Einkommen, die weit über diesem Minimum liegen. Sie stellen die eigentliche Quelle der sozialpolitischen Mittel dar. Zudem ist die Beschneidung der höheren bzw. mittleren Einkommen in der Republik Korea angesichts des übertriebenen Konsumverhaltens - zunehmende Konsumnachfrage nach Luxusgütern, die zur Zeit die Zahlungsbilanz nicht wenig belastet, - bei den entsprechenden Bevölkerungsschichten sogar zu wünschen.

Jedoch scheint diese Quelle nicht allzu ergiebig zu sein, denn die Zahl der Einkommensbezieher mit höherem bzw. mittlerem Einkommen ist gering. Aber dennoch müßte

versucht werden, das Einkommen dieser Ober- und Mittelschichten zur Finanzierung der Sozialpolitik heranzuziehen, auch wenn daraus lediglich ein kleiner Erfolg resultieren würde, nämlich der, daß die akuten sozialen Spannungen zunächst gemildert und der Bevölkerung die Vorhaben des Staates klar würden, eine Einkommensumverteilung zugunsten der kleinen Einkommensbezieher wenigstens zu versuchen.

Insgesamt muß nach dem oben Gesagten allerdings festgestellt werden, daß die Beschneidung des Konsums angesichts der Mehrheit der Bezieher niedriger Einkommen keine ausreichende Basis für bedeutende sozialpolitische Leistungen zu sein scheint. Zumindest aber dürften gewisse sozialpolitische Erfolge dennoch im Bereich des Möglichen liegen. Von da aus ergibt sich ein zusätzlicher Impuls, wenigstens ein Minimum an Sozialpolitik zu versuchen.

Große sozialpolitische Programme im Stil der entwickelten Länder sind also allein schon aus den genannten Finanzierungsgründen utopisch. Hinzu kommt, daß viele sozialpolitischen Maßnahmen aber auch dann nicht aktuell wären, wenn grundsätzlich ausreichende Finanzierungsmittel bereitgestellt werden könnten. Sonstige Hemmnisse wie die Unerfahrenheit der Arbeitnehmer ließen beispielsweise die Forderung nach ökonomischer Mitbestimmung der Arbeitnehmer unsinnig erscheinen. Auch die Korruption stellt in vieler Hinsicht ein äußerst problematisches Hindernis dar. Außerdem würde die mangelhaft ausgebaute Verwaltung sozialpolitische Aktionen großen Stils gar nicht erlauben.

Auf die institutionellen Grenzen der Sozialpolitik

soll an dieser Stelle jedoch nur aus systematischen Gründen hingewiesen werden. Diese Grenzen bilden nämlich lediglich ein zweitrangiges Problem, das erst dann diskutiert werden soll, wenn die sozialpolitischen Finanzierungsfragen gelöst sind oder wenn es im Zusammenhang mit diesen Fragen aktuell wird.

Als vorläufiges Ergebnis muß also festgehalten werden, daß eine Sozialpolitik der Republik Korea - als eines armen und verschuldeten Landes - in keiner Weise der Sozialpolitik entwickelter Länder entsprechen kann. Die Finanzmasse und der ökonomische Entwicklungsstand sind noch zu gering, um Sozialpolitik in umfangreichem Maße betreiben zu können. Die Grenze der Sozialpolitik ist somit abgesteckt. Aus diesem Grund können also zunächst nur die vordringlichsten sozialen Probleme angegangen werden. Im folgenden geht es nun darum, die gegenwärtig gravierendsten sozialen Übel aufzuzeigen. Das kann unter Berücksichtigung der im ersten Teil der Arbeit vorangestellten Lageanalyse relativ kurz geschehen.

C. Das gegenwärtig vordringlichste Problem: Die Existenzsicherung der abhängig Beschäftigten

Von offizieller Stelle wird zwar immer wieder darauf hingewiesen, daß es dem Arbeiter in der Republik Korea - verglichen mit der Situation des Arbeiters während der europäischen Industrialisierung - nicht gerade schlecht gehe. Diese Behauptung beruht offenbar darauf, daß die Bevölkerung heute in der Republik Korea einige der von der modernen Zivilisation gebotenen Güter genießen kann, die in der europäischen Industrialisierungsphase noch nicht zur Verfügung standen. Dabei handelt es sich zum Beispiel um moderne empfängnis-

verhütende Mittel und Methoden. Dadurch hat in der Republik Korea die Geburtenkontrolle weitgehende Erfolge, die sich auf die Lebensbedingungen positiv auswirken.

Trotz dieses offensichtlichen Fortschritts darf aber nicht übersehen werden, daß es viele Menschen gibt, die unverschuldet in einer äußerst prekären Notlage leben. Im folgenden sollen die Bedürftigsten gesucht werden sowie die Hauptursachen der Entstehung ihrer Notlage untersucht werden.

1. Die Faktoren der Existenzbedrohung

Die Existenz des einzelnen kann im Grunde auf zweifache Weise bedroht werden: Erstens durch illegale Handlungen anderer Menschen, zum Beispiel durch Raubüberfälle, Mord und dergleichen. Diese Art der Existenzgefährdung soll in der folgenden Analyse jedoch außer Betracht bleiben. Hier ist vielmehr ausschließlich auf die zweite Kategorie der existenzbedrohenden Faktoren einzugehen: Die Kategorie sozialer Faktoren. Bedroht sind die Landbevölkerung und die Arbeiter. Es zeigt sich aber, daß die Existenzsicherung bei jener besser als bei dieser gewährleistet ist.

a. Die Existenzsicherung der Landbevölkerung

Das Leben eines Menschen ist immer dann gefährdet, wenn er nicht in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt zu besorgen. Diese Gefahr ist jedoch bei der Landbevölkerung nicht akut.

In der vorindustriellen Zeit, die durch eine agra-

risch-feudalistische Gesellschaftsstruktur gekennzeichnet war, fand der Mensch seine Existenzsicherheit im Schoße der Familie. "Der Hof, die - freie oder unfreie - Bauernstelle ernährte stetig, wenn auch die Generationen wechselten, eine gleichstrukturierte Gemeinschaft von Kindern, Vollkräftigen und Greisen. Sie alle ruhten, wenn auch auf bescheidendem Standard, in der müttlichen Hut des Bodens" [1].

Die Existenz des Menschen ist hier eigentlich nur durch exogene Faktoren wie Kriege, Feuer und Mißernten bedroht, Ansonsten wird jedoch ein Ertrag erzielt, der im allgemeinen ausreicht, die Familie zu erhalten.

Wird aber ein Familienangehöriger erwerbsunfähig, beispielsweise infolge Krankheit oder Alter, so wird seine Arbeit von den anderen Familienmitgliedern mit übernommen. Und kann einmal die gesamte Familie nicht arbeiten, etwa weil alle erkrankt sind, dann sorgt die Nachbarschaft oder die Dorfgemeinschaft für den notwendigen Unterhalt.

Der Mensch der vorindustriellen Zeit war also weitestgehend gegen soziale Risiken wie Krankheit, Unfall und Alter gesichert. Die Zusammengehörigkeit in der Familie bzw. Dorfgemeinschaft bildete die Grundlage des Lebensunterhaltes.

Auch heute noch ist die Landbevölkerung der Republik Korea in der geschilderten Weise vor diesen sozialen Risiken geschützt. Denn die soziale und wirtschaftliche Struktur hat sich hier nicht maßgeblich verändert. Unsicherheit setzt gegenwärtig lediglich dadurch lang-

---

1) Schreiber, W.: Zum System sozialer Sicherung, Köln 1971, S. 13

sam ein, daß die Arbeitsteilung immer mehr zunimmt und der Bauer deshalb stärker als früher marktabhängig wird. Eine soziale Hilfe ist aber heute noch nicht erforderlich.

Dennoch gibt es auch für die Landbevölkerung der Republik Korea ein dringendes soziales Problem. Es besteht darin, daß die medizinische Versorgung im Krankheitsfall äußerst mangelhaft ist, denn es sind, wie im ersten Teil der Arbeit bereits ausgeführt, keine Krankenhäuser in ländlichen Gebieten vorhanden. Auch Ärzte lassen sich hier nicht nieder. Es muß deshalb von einem Gesundheitsnotstand auf dem Lande gesprochen werden. Das Problem der Krankenversorgung ist jedoch auf dem Wege der solidarischen Hilfe allein nicht zu lösen. Um die medizinische Versorgung für diese Bevölkerungsschicht zu sichern, muß daher der Staat institutionelle Möglichkeiten schaffen.

b. Die Existenzunsicherheit der abhängig beschäftigten Stadtbevölkerung

Im Gegensatz zur Landbevölkerung, die ja über ein gewisses Vermögen verfügt, sind die vermögenslosen Stadtbewohner, insbesondere die abhängig Beschäftigten, permanent in ihrer Existenz bedroht. Ihre Existenzgrundlage ist einzig und allein das Einkommen, das durch eine Beschäftigung im Abhängigkeitsverhältnis erzielt wird.

Kann der Familienernährer aber aus irgendeinem Grund einer Erwerbstätigkeit nicht mehr nachgehen, dann ist die Familie unmittelbar in ihrer Existenz gefährdet. Es sei denn, es besteht die Möglichkeit, daß sofort andere Familienangehörige erwerbstätig werden und somit den Einkommensausfall ersetzen.

Die Erwerbstätigkeit kann aus ökonomischen oder individuellen Gründen ausfallen. Ökonomisch bedingte Erwerbslosigkeit liegt vor, wenn konjunkturelle und/oder strukturelle Arbeitslosigkeit herrscht. Dann stehen nicht so viele Arbeitsplätze zur Verfügung, daß alle Menschen, die zum herrschenden Lohnsatz arbeiten wollen, eine Beschäftigung finden.

Eine Erwerbslosigkeit ist dagegen individuell bedingt, wenn in der Natur des Menschen liegende Faktoren die Aufnahme oder Fortführung einer Beschäftigung verhindern. Zu diesen Faktoren zählen zum Beispiel das Lebensalter und der Gesundheitszustand.

So sind kleine Kinder noch nicht in der Lage, selbständig ein Einkommen zu erzielen. Sie sind vielmehr vollkommen auf andere Menschen angewiesen. Das gleiche gilt aber auch für alte Menschen, die nicht mehr arbeiten können und daher ebenso von den anderen mitversorgt werden müssen.

Was den Gesundheitszustand anbelangt, so kann dieser durch Krankheit, Unfall oder Alter beeinträchtigt werden. Wird er so stark gemindert, daß eine Aufnahme oder Fortführung der Beschäftigung unterbleiben muß, dann ist die betreffende Person und möglicherweise auch ihre Familie in ihrer Existenz erheblich bedroht.

Ist nun die in einer südkoreanischen Stadt lebende Familie eines Arbeiters aus gesamtwirtschaftlichen oder individuellen Gründen einmal nicht in der Lage, den Lebensunterhalt zu bestreiten, dann gibt es in der Regel für sie keine Hilfe. Denn die Individualisierung und die allgemein schlechten Lebensbedingungen machen eine nachbarschaftliche Unterstützung nahezu unmöglich. Die Menschen, die aus verschiedenen Orten in

die Stadt gekommen sind, kennen sich gewöhnlich nicht, so daß nachbarschaftliche Beziehungen selten bestehen. Ist das dagegen doch der Fall, so ist eine gegenseitige Hilfe aber dennoch unwahrscheinlich, da die befreundete Familie selbst kaum den Lebensunterhalt bestreiten kann. Die Unterstützung einer fremden Familie ist somit so gut wie unmöglich.

c. Die dringlichste Aufgabe der Sozialpolitik

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, daß die Existenz der Landbevölkerung aufgrund der Einheit von Betrieb und Haushalt sowie aufgrund der nachbarschaftlichen Hilfe weitgehend gesichert ist. Das Einkommen bleibt auch dann erhalten, wenn der Familienernährer einmal nicht arbeiten kann. Die Probleme dieses Bevölkerungsteils liegen vielmehr in dem relativ niedrigen Einkommen, der versteckten Arbeitslosigkeit und der schlechten medizinischen Versorgung.

Völlig ungesichert in ihrer Existenz ist dagegen die allein vom Markteinkommen abhängige, vermögenslose Stadtbevölkerung. Sie kann in zwei Kategorien unterteilt werden: Erstens in die der Arbeitslosen und zweitens in die der Beschäftigten. Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß in vielen Fällen Beschäftigung mit Arbeitslosigkeit einander abwechseln. Die Existenz dieser Bevölkerung ist immer dann akut gefährdet, wenn kein für den Lebensunterhalt ausreichendes Einkommen erzielt wird. Das ist bei ökonomisch und/oder individuell bedingter Arbeitslosigkeit der Fall. Dann kann aber auch keine nachbarschaftliche Hilfe erwartet werden, weil dazu das Einkommen der einzelnen Familien nicht ausreicht.

Die vordringlichste Aufgabe der Sozialpolitik im gegenwärtigen Entwicklungszustand der Republik Korea ist damit die Sicherung des Lebensunterhaltes der abhängig Beschäftigten, denn die Gefahren für die Existenz dieser Menschen sind in der jetzigen Ordnung zu groß.

Auch wenn es richtig ist, daß die gegenwärtigen Verhältnisse in der Republik Korea besser sind als die zur Zeit der Industrialisierung in Europa, so kann aber noch nicht davon gesprochen werden, daß die Situation der gesamten Bevölkerung der Republik Korea schon als menschenwürdig zu bezeichnen sei. Der Begriff 'menschenwürdig' ist schließlich auch relativ zur Zeit zu sehen. Wenn im 20. Jahrhundert große Teile der Bevölkerung noch immer in ihrer nackten Existenz bedroht sind, dann können solche Verhältnisse nicht als menschenwürdig bezeichnet werden. Von da aus ergibt sich ein Zwang zur Hilfe allein schon unter dem Gesichtspunkt der Humanität und der sozialen Verantwortung. Darüber hinaus darf die politische Dringlichkeit nicht übersehen werden.

2. Die politische Dringlichkeit der Existenzsicherung

a. Die politische Bedeutung der sozialen Sicherheit

Wie schon gezeigt wurde, ist die Verwirklichung der Demokratie in der Republik Korea durch die häufige Verletzung der in der Verfassung verankerten demokratischen Prinzipien seitens der Regierung in Frage gestellt. Dieses Gefahrenmoment für die politische Ordnung der Republik Korea sollte jedoch so schnell wie eben möglich überwunden werden.

Hinzu kommt, daß mit der fortschreitenden Industrialisierung politisch mächtige Organisationen entstehen, wie zum Beispiel die Gewerkschaften [1]. In einem demokratischen System kann diese Entwicklung allerdings nicht vermieden werden. Natürlich ließ sich je nach der Situation des Landes die Bildung einer politischen Interessengruppe durch gesetzlichen Zwang verzögern. Eine langfristige Verhinderung dieser Entwicklung ist jedoch nicht möglich, weil sie das betreffende Land in eine soziale und politische Krise stürzen würde, die das bestehende System nicht mehr verkraften könnte.

In der Republik Korea stellt die Verwirklichung einer echten Demokratie eine wesentliche Notwendigkeit dar, zum Beispiel auch deshalb, damit der Unterschied zum kommunistischen System in Nordkorea sowohl der eigenen Bevölkerung als auch dem Ausland klar gezeigt werden kann. Die jüngste politische Entwicklung in bezug auf die Wiedervereinigung Koreas macht das deutlicher als je zuvor. Es ist daher unbedingt erforderlich, daß die politische Führung eine demokratisch funktionierende Gesellschaft zu verwirklichen bestrebt ist.

Ein demokratisches Gemeinwesen setzt jedoch voraus, daß die Beteiligten, seien es Arme, Reiche oder sei es die Regierung selbst, im Gebrauch ihrer politischen Macht erzogen werden müssen. Es ist immer leicht, eine demokratische Regierungsform einzuführen, aber es ist viel schwieriger, die Substanz dieser Demokratie in funktionierender Form zu erhalten. Ohne breite Diffusion des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts kann die demokratische Machtausübung die gesamte Entwicklung allerdings sogar noch verschlechtern. Dabei

---

1) Vgl. Staley, E.: Political Implication of Economic Development and Pitfalls to be avoided, in: Economic Development in Africa, Ed. Jackson, E.F., Oxford 1965, S. 316

ist die kommunistische Behauptung zu beachten, nach der "die 'westlichen' Demokratien Formaldemokratien seien, weil hier der Wahlakt doch nur der herrschenden Klasse der Großbourgeoisie Chancen bietet, die dann einseitig und rücksichtslos nur ihre Interessen durchzusetzen versucht" [1].

Dieser Aspekt ist vor allem in der Republik Korea zu berücksichtigen, da die Masse hier zwar gerade "Simple Slogans" zu lesen und zu verstehen lernt, aber für die schwierigen Aufgaben eines verantwortlichen Bürgers in einer komplexen Gesellschaft noch nicht reif ist. Oder positiv formuliert: Der einfache Bürger läßt sich im allgemeinen mehr oder weniger schnell radikal beeinflussen. Dies um so mehr, wenn seine Existenz permanent bedroht ist. Die Sicherheit des einzelnen ist daher lebensnotwendig, nicht nur für dessen eigene Existenz, sondern auch für die des gesamten Staates. Die Sicherheit eines Landes und die seiner Individuen müssen insofern in einem Zusammenhang betrachtet werden.

Die Gefährdung der individuellen Sicherheit führt also schnell zu sozialen Unruhen. Diese bedrohen die innere Stabilität und schließlich die Sicherheit des ganzen Landes. Das kommt auch in der Regierungserklärung der Republik Korea bei der Verhängung des Notstandes deutlich zum Ausdruck: "Die Regierung wird von nun an den Maßnahmen für die nationale Sicherheit äußersten Vorrang einräumen; soziale Unruhe, die die nationale Sicherheit auf's Spiel setzt, wird nicht geduldet, alle Elemente der Unruhe werden ausgeschaltet" [2]. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache ist die Stadtbevölke-

---

1) Boettcher, E.: Politische Begründung und Methoden kommunistischer Entwicklungspolitik, in: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Hrsg. Boettcher, E., Tübingen 1964, S. 119

2) Frankfurter Rundschau, Nr. 283 (vom 7. Dezember 1971), S. 1

rung politisch besonders zu beachten. Das soll im folgenden behandelt werden.

b. Die Stadtbevölkerung als politisch wichtiger Faktor

Die in ihrer Existenz besonders gefährdeten Einwohner der Republik Korea, das heißt die vermögenslosen abhängig Beschäftigten in den Städten, machen einen beträchtlichen Teil der Gesamtbevölkerung aus. Darüber hinaus wird gerade die Stadtbevölkerung in Zukunft immer noch mehr zunehmen. Für die Sicherheit des Landes ist es entscheidend, daß die sozialen Spannungen in den Städten abgebaut werden, da die vermögenslose Stadtbevölkerung bei der Verschärfung sozialer Spannungen relativ leicht mobilisierbar ist.

Fast alle diese Personen sind des Lesens und Schreibens kundig. Die Zeitungen sind vor allem der Stadtbevölkerung zugänglich. Die Meinungsbildung vollzieht sich hier deshalb sehr schnell. Gerade aber bei andauernder Existenzunsicherheit und der Gewißheit, daß in anderen Ländern dieses Übel weitgehend abgebaut werden konnte, entsteht dann leicht ein Gefühl der ungerechten Behandlung. Zudem gibt es ja eine besitzende Klasse, die ausschließlich in den Städten Luxus und Überschwenglichkeit demonstriert, während der größte Teil der Stadtbevölkerung Tag für Tag um seine physische Existenz kämpfen muß. Somit wird das Gefühl, ungerecht behandelt zu werden, permanent angesprochen. Auch aus politischer Sicht sollen also zunächst die abhängig Beschäftigten von sozialen Leistungen erfaßt werden.

c. Die politische Möglichkeit einer weitgehenden Vernachlässigung der Landbevölkerung

Unter Berücksichtigung demokratischer Wahlentscheidungen ist nun zu untersuchen, ob die Vernachlässigung der Landbevölkerung beim Aufbau eines sozialen Sicherungssystems, wofür die bisherige Untersuchung sprach, politisch überhaupt tragbar ist.

Die Wahlen, die seit der Gründung der Republik Korea fast regelmäßig stattgefunden haben, sowie die wirtschaftliche Entwicklung haben zwar das politische Interesse und Bewußtsein der Bevölkerung geweckt, aber noch nicht in dem Ausmaß, daß die Masse der Wahlbeteiligten bei der Wahlentscheidung die staatlichen Aktivitäten gebührend kritisch beurteilen könnte. Eine rationale Haltung, die für den demokratischen Wahlprozeß vorausgesetzt wird, ist in der Republik Korea wegen des niedrigen politischen Informationsniveaus, der Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung sowie der jungen Geschichte der Demokratie von den Massen der Bevölkerung also noch nicht zu erwarten, insbesondere jedoch noch nicht von den Landbewohnern, die rd. 50 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen [1]. Darüber hinaus vermindert die fatalistische Mentalität, die noch heute allgemein bei der Landbevölkerung in breitem Maße anzutreffen ist und nach der das Bestehende gehorsam als gegeben hinzunehmen ist, den politischen Einfluß dieser Schicht. Deren Einstellung läßt sich auch an den bisherigen Wahlergebnissen in der Republik Korea deutlich ablesen: Während die Opposition größtenteils die Stimme

---

1) "Der Hauptzweck von Wahlen in einer Demokratie ist die Auswahl einer Regierung. Daher nimmt der Bürger dann eine rationale Haltung zu den Wahlen ein, wenn ihn seine Handlungen in die Lage versetzen, seine Rolle bei der Auswahl der Regierung wirksam zu spielen". Downs, A., a.a.O., S. 23

der Stadtbevölkerung gewann, konnte die Regierungspartei ihre Macht und ihre Mehrheit im Parlament hauptsächlich durch die Stimmen der Landbewohner aufrechterhalten.

In bezug auf diese politischen Gegebenheiten kann also prognostiziert werden, daß die Konzentration der sozialpolitischen Maßnahmen auf die abhängig Beschäftigten bei der Wahlentscheidung der Landbevölkerung kaum eine Rolle spielen wird [1].

Neben ihrer vermutlichen Wahlentscheidung soll angesichts der politischen Konstellation und der unbefriedigenden wirtschaftlichen und sozialen Lage der Landwirtschaft, mit der sich die Republik Korea konfrontiert sieht, noch ein anderer politischer Aspekt diskutiert werden, und zwar die These, daß die drängende Agrarfrage bzw. ihre unbefriedigende Lösung eventuell einen kommunistischen Umsturz ermögliche [2]. Diese These beruht hauptsächlich auf der Erfahrung mit kommunistischen Machtergreifungen wie denen in der Sowjetunion, in den osteuropäischen Ländern sowie in China. Darüber hinaus liegt sie nahe bezüglich der politischen Instabilität, die heute in Südostasien und Lateinamerika herrscht. Aber auch wenn sie zur Erklärung der kommunistischen Entwicklung und auch zur Beurteilung der politischen Instabilität in den genannten Ländern richtig sein mag, so ist die erwähnte These hinsichtlich der heutigen Situation in der Republik Korea jedoch aus folgenden Gründen unzutreffend:

---

1) Eine funktionierende Demokratie kann und muß sich zunächst durchaus mit politisch Tätigen und Interessierten begnügen. Vgl. Allmond, G.A. und Verba, S.: The Civic Culture, Political Attitudes in five Nations, Princeton 1963, S. 476

2) Vgl. Boettcher, E., Politische Begründung und Methoden ..., a.a.O., S. 112

- Innerhalb der Landbevölkerung sind solche sozialen Spannungen wie die, die in den genannten Ländern den Nährboden für die kommunistische Entwicklung gebildet haben mögen, nicht zu sehen. Die Landbevölkerung der Republik Korea ist zwar arm, aber ein Ausgleich der landwirtschaftlichen Besitzverhältnisse wurde ja bereits durch die einschneidende Bodenreform gleich nach der Gründung der Republik Korea geschaffen.
- Eine Kontrolle des gesamten Staatsgebietes durch die Regierung ist aufgrund ihrer stark organisierten Verwaltung und des gut ausgebauten Kommunikations- und Straßennetzes verhältnismäßig leicht durchzuführen, was den Regierungen der anderen Länder, zum Beispiel Chinas, zur Zeit der kommunistischen Bedrohung nicht möglich war.
- Derjenige Teil der Bevölkerung, der jetzt älter als 30 Jahre ist, hat zum großen Teil während des Koreakrieges den Kommunismus - auch wenn nur für kurze Zeit - selbst erlebt. Aufgrund der damaligen Erfahrungen hat die Bevölkerung die Einsicht gewonnen, daß der Kommunismus für den einzelnen Menschen keinen politischen bzw. wirtschaftlichen Vorteil bringen, sondern vielmehr den bisherigen individuellen Handlungsspielraum einschränken wird. Auch deshalb hat der Kommunismus kaum eine Möglichkeit, wenigstens bei der armen Landbevölkerung Fuß zu fassen [1].

D. Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen sind wie folgt zusammenzufassen:

---

1) Bezüglich der jüngsten Entwicklung in Korea berichtet die Frankfurter Rundschau: Nordkorea hätte erkennen müssen, "daß die Bevölkerung des Südens, selbst die von der Regierung bisher sträflich ver-

Eine Sozialpolitik, die den Arbeitsschutz sowie die primäre und sekundäre Einkommensverteilung umfaßt, ist heute in den entwickelten Ländern durch die Arbeitsgesetzgebung, die Gewerkschaftsaktivitäten sowie das soziale Sicherungssystem, das fast alle Bevölkerungsschichten erfaßt, weitgehend durchgesetzt worden.

In den unterentwickelten Ländern, so auch in der Republik Korea, ist eine Sozialpolitik aus sozialen und politischen Gründen erforderlich, da viele Menschen dort unter menschenunwürdigen Bedingungen leben und die dadurch bedingten politischen Spannungen immer weiter verschärft werden. Aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten der Republik Korea können soziale Maßnahmen jedoch nicht in derselben Weise durchgeführt werden wie in den entwickelten Ländern, denn mit den knapp vorhandenen Mitteln muß zunächst das Wirtschaftswachstum gefördert werden. So ist eine Beschneidung der Investitionen auf das Minimum zu beschränken. Aber auch eine mögliche Konsumeinschränkung zur Finanzierung sozialer Maßnahmen kann in der Republik Korea angesichts der größeren Zahl von Beziehern niedriger Einkommen kaum eine große Finanzmasse erbringen. Deshalb sind hier lediglich die dringendsten Probleme durch soziale Aktivitäten zu lösen, damit akute soziale und politische Spannungen abgebaut werden.

Es wurden die beiden Kriterien "sozial" und "politisch" verwendet, um die bedürftigste Bevölkerungsschicht herauszufinden. Sozial gesehen, sind die abhängig Beschäftigten beispielsweise bei Krankheit und Unfall aufgrund des damit verbundenen Einkommensausfalls unmittelbar in ihrer Existenz gefährdet, während sich die

---

Fortsetzung der Fußn. v. S. 109

nachlässigte verarmte Bauernschaft, nicht bereit war, seinen Aufrufen zur Revolution zu folgen". Frankfurter Rundschau, Nr. 152 (5. Juli 1972), S. 14

Landbevölkerung aufgrund der Familienzugehörigkeit und der nachbarschaftlichen Hilfe, außer bei medizinischen Versorgungsproblemen, nicht direkt mit einer Existenzgefährdung konfrontiert sieht.

Auch politisch betrachtet hat die Sozialpolitik, der in der Republik Korea zur Verwirklichung einer funktionierenden Demokratie im Gegensatz zum kommunistischen Nordkorea eine besonders große Bedeutung beigemessen werden muß, zunächst die abhängig Beschäftigten zu berücksichtigen. Denn bei dieser Schicht, die aufgrund ihres relativ besseren Ausbildungsstandes und ihrer städtischen Wohnorte über mehr und bessere Informationen gegenüber der Landbevölkerung verfügt, entsteht leicht ein Gefühl der ungerechten Behandlung. Das kann gegebenenfalls zu politischen Unruhen führen.

Aus den Ausführungen zu den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Aspekten der Sozialpolitik wird deutlich, daß soziale Maßnahmen in der Republik Korea heute auf die abhängig Beschäftigten konzentriert werden sollten und auch können. Diese Einschränkung bedeutet jedoch nicht den endgültigen Ausschluß der Landbevölkerung von jeglichen sozialpolitischen Maßnahmen. Sie wird vielmehr deshalb vorgenommen, weil die Sozialpolitik nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichzeitig und gleichmäßig berücksichtigen kann, wenn eine feste Basis für weitere sozialpolitische Möglichkeiten auf lange Sicht geschaffen werden soll.

Somit erweist sich die Existenzunsicherheit der vermögenslosen Stadtbevölkerung, das heißt der Arbeitnehmer, als das gegenwärtig größte sozialpolitische Problem der Republik Korea. Es stellt sich nun die Frage, wie und inwieweit der Existenzbedrohung der abhängig Beschäftigten begegnet werden kann.

II. Art und Umfang der sozialpolitischen Aktivitäten zur Existenzsicherung der abhängig Beschäftigten

Wie schon herausgestellt, werden sich die Vorschläge sozialpolitischer Maßnahmen hauptsächlich auf die abhängig Beschäftigten beschränken. Beamte und Militär werden jedoch ausgenommen, da für sie schon ein soziales Sicherungssystem eingeführt worden ist. Man muß sich darüber klar sein, daß die Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen dennoch einen außerordentlich hohen finanziellen und organisatorischen Aufwand erfordert. Angesichts der wirtschaftlichen Lage, in der sich die Republik Korea gegenwärtig befindet, kann schon vorweg gesagt werden, daß ein umfassendes, kompliziertes und finanziell aufwendiges soziales Sicherungssystem nicht in Frage kommt. Es wäre auch mit Sicherheit völlig falsch, eine Arbeits- bzw. Sozialgesetzgebung, die heute für die Arbeiter in Industrieländern gilt, unverändert auf die Verhältnisse eines unterentwickelten Landes wie die Republik Korea zu übertragen. Eine solche Gesetzgebung, die heute in der Republik Korea trotzdem besteht, muß entweder eine Sammlung von toten Buchstaben bleiben oder eine zerstörende Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung haben [1].

Sozialpolitische Maßnahmen können deshalb nur stufenweise durchgeführt werden. Hierzu ist die Festlegung von Prioritäten erforderlich, wobei sowohl die Dringlichkeit als auch die Durchsetzbarkeit der Maßnahmen im Hinblick auf die bestehenden Verhältnisse berücksichtigt werden müssen. So kann leicht gezeigt werden, warum es nicht möglich ist, das Risiko wirtschaftlich bedingter Arbeitslosigkeit abzusichern.

---

1) Vgl. Myrdal, G.: Internationale Wirtschaft. Probleme und Aussichten, Berlin 1958, S. 250

A. Der Ausschluß des Risikos Arbeitslosigkeit

Es wurde bereits ausgeführt, daß Arbeitslosigkeit die Existenz der abhängig Beschäftigten bedroht. Dieses Risiko müßte deshalb beseitigt werden.

Die Beseitigung des Risikos Arbeitslosigkeit ist zwar wegen des mit ihr verbundenen Einkommensverlustes auch ein soziales Problem, aber es muß daran erinnert werden, daß es sich bei der Arbeitslosigkeit selbst um ein ökonomisch bedingtes Übel handelt. Dieses Übel kann deshalb auch nur mit ökonomischen Mitteln beseitigt werden, das heißt durch eine forcierte Entwicklungspolitik.

Andererseits dürfen natürlich nicht die grundsätzlich vorhandenen sonstigen Möglichkeiten zur Beseitigung dieses Übels übersehen werden. So ist zum Beispiel darauf hinzuweisen, daß langfristig auch die Geburtenbeschränkung ein Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit darstellt, weil sich dadurch das Arbeitsangebot vermindert, während die Nachfrage nach Arbeitskräften mit der fortschreitenden Industrialisierung in der Regel zunimmt.

Kurzfristig wäre dagegen eine Einkommensumverteilung zwischen den Erwerbstätigen und den Nichterwerbstätigen denkbar. Diese Umverteilung reicht jedoch selbst in den entwickelten Ländern für die Sicherung gegen Arbeitslosigkeit nicht aus. Daher wird zum Teil Deficit Spending praktiziert. Aber auch das ist nur möglich, solange die Zahl der Arbeitslosen im Verhältnis zur Zahl der Erwerbstätigen relativ gering ist.

So gesehen kann das Risiko der Arbeitslosigkeit auf der gegenwärtigen Entwicklungsstufe der Republik Korea über eine Einkommensumverteilung und ein Deficit

Spending nicht gelöst werden. Denn dazu ist einerseits die Zahl der Arbeitslosen zu hoch und andererseits die Zahl der Erwerbstätigen sowie deren Einkommen zu gering. Deficit Spending ist auch aus dem im ersten Teil erwähnten Grund nicht möglich [1]. Zudem ist die Verwaltung eines Sicherungssystems gegen Arbeitslosigkeit sehr kompliziert. Sie läßt sich nur dort erfolgreich realisieren, wo es bereits einen hochentwickelten Arbeitsmarkt und ein gut ausgebautes System der Arbeitsvermittlung gibt. Beides fehlt heute noch in der Republik Korea. Eine Sicherung des Einkommens bei Arbeitslosigkeit ist hier deshalb also nicht möglich.

Die Überlegungen, die im folgenden angestellt werden, beziehen sich deshalb nur auf Maßnahmen, die die Arbeitsfähigkeit der Arbeiter mittelbar bzw. unmittelbar beeinflussen und im Falle von Krankheit und Unfall das Einkommen der Betroffenen vorübergehend absichern. Es sollen dabei alle wichtigen Möglichkeiten der Sicherung für die Arbeiter diskutiert werden. Es können Maßnahmen unterschieden werden zum Schutz vor einer Arbeitsunfähigkeit und solche, die erst dann wirksam werden, nachdem das Risiko eingetreten ist. Zunächst wird die erste Kategorie von Maßnahmen behandelt.

B. Maßnahmen zum Schutz vor Arbeitsunfähigkeit

1. Der Arbeitsschutz

Das geltende Arbeitsstandardgesetz der Republik Korea, das die Arbeitsbedingungen, den Arbeitsschutz sowie die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern

---

1) Vgl. oben, S. 39

regelt, wurde schon behandelt [1]. Dabei wurde festgestellt, daß die Bestimmungen dieses Gesetzes wegen ihrer schwierigen Anwendbarkeit lediglich von einigen Großbetrieben, aber fast gar nicht von Klein- und Mittelbetrieben eingehalten werden [2]. Diese letztgenannten Betriebe haben jedoch heute in der Republik Korea von der Beschäftigtenzahl und vom Produktionsanteil her die stärkste Position. Eine gesetzliche Neuregelung ist daher, insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe, dringend notwendig. Neue Vorschriften, die den Arbeitern einen Mindestschutz vor den Gefahren bieten sollen, die mit der Ausübung ihrer Tätigkeiten verbunden sind und ihre Gesundheit und Arbeitsfähigkeit bedrohen, müssen also so festgelegt werden, daß die Klein- und Mittelbetriebe den gesetzlichen Forderungen nachkommen können.

In diesem Zusammenhang kann jedoch nicht darauf eingegangen werden, wie die neuen Vorschriften im einzelnen aussehen sollten. Es sei lediglich darauf hingewiesen, daß die Regierung der Republik Korea den Arbeitsschutz auf der Grundlage der von der Internationalen Arbeitsorganisation beschlossenen einschlägigen Konventionen und Sicherungsvorschriften ausarbeiten sollte [3].

---

1) Vgl. oben, S. 15

2) Vgl. oben, S. 16 f. und 67 f.

3) Als Grundlage für eine neue Arbeitsregelung scheinen die Konventionen und die Sicherungsvorschriften der Internationalen Arbeitsorganisation aus folgendem Grund am geeignetesten zu sein: "The very number and diversity of the member-states of the I.L.O. (its membership list, like that of the United Nations, consists of more than one hundred states and includes practically every sovereign nation in the world) make it inevitable that its deliberations will be heavily influenced by the significance of the lowest common denominator. Obviously it is impossible to secure a majority or two-thirds vote in favor of standards which are patently unattainable by most countries or which seem unreasonably high to the representatives of all but a handfull of mature economies. Consequently it is merely a political truism, as well as a recognition of economic reality, to point out that these international minimum labour standards are typically pitched at such a low level that their provisions are by no means beyond the reach of the

Dabei müßten vor allem diejenigen Bereiche berücksichtigt werden, die unmittelbar oder mittelbar die Arbeits- bzw. Erwerbsfähigkeit der Arbeiter beeinträchtigen können. Dazu zählen die betriebliche Sicherheit und Unfallverhütung, der Schutz der Gesundheit (Sauberkeit im Betrieb, sanitäre Anlagen, persönliche Schutzausrüstungen) und die Gesundheitsüberwachung (ärztliche Untersuchungen, ärztlicher Werkdienst). Die genannten Aspekte beziehen sich auf die Verantwortung des Unternehmers. Daneben sind aber auch die Pflichten zu fixieren, die die Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber zu erfüllen haben, damit ein reibungsloser Arbeitsablauf gewährleistet ist.

Alle diese Vorschriften dürften jedoch nur dann befolgt werden, wenn der Staat regelmäßig ihre Einhaltung überprüft. Die Kontrolle sollte aber nicht - wie im geltenden Arbeitsstandardgesetz festgelegt - durch einen vom Minister für Sozial- und Gesundheitsangelegenheiten ernannten Arbeitsinspektor, sondern durch einen Sachverständigenausschuß erfolgen, der aus je einem von diesem Minister ernannten Wissenschaftler, Techniker, Arzt, Arbeitgeber und Arbeitnehmer besteht. Dieser Ausschuß müßte ad hoc von jedem Ausschußmitglied einberufen werden können. Zudem sollten die Mitglieder ständig wechseln. Dadurch besteht zwar die Gefahr, daß immer wieder unerfahrene Mitarbeiter in den Ausschuß aufgenommen werden, aber nur so können andererseits die persönlichen Beziehungen ausgeschaltet werden, die zwischen den Ausschußmitgliedern und den Arbeitgebern entstehen dürften. Die Ergebnisse des Kontrollausschusses

---

Fortsetzung der Fußn. v. S. 115

less favored nations, and are often virtually meaningless in the more nature countries where prevalent conditions are already well above the stipulated "floors". Hohman, E.P. and Hohman, H.E.: The Impact of International Labour Standards upon Developing Countries, in: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Hrsg. Boettcher, E., Tübingen 1964, S. 326

sind dann vor der Öffentlichkeit darzulegen. Denn nur über die öffentliche Meinungsbildung kann sich die Kontrolle wirkungsvoll auf die betreffenden Betriebe auswirken.

Es könnte nun der Einwand erhoben werden, daß die Schaffung besserer Arbeitsbedingungen eine künstliche Zunahme der Kosten und eine dadurch bedingte Preiserhöhung verursacht.

Dieser Einwand ist in der heutigen Industrialisierungsphase der Republik Korea nicht ganz unberechtigt. Eine solche Kosten- und dadurch bedingte Preiserhöhung sollte jedoch kurzfristig in Kauf genommen werden, wenn ein entsprechender Produktivitätseffekt erzielt werden kann. Das ist aber erfahrungsgemäß zu erwarten. Zudem besteht die Aussicht, daß die Preissteigerung um so geringer ist, je stärker sich die Arbeitsproduktivität durch die verbesserten Arbeitsbedingungen erhöht [1]. Es handelt sich also um eine Maßnahme, die sowohl ökonomisch als auch institutionell durchführbar erscheint.

2. Die staatliche Festlegung von Mindestlöhnen

Die staatliche Festlegung von Mindestlöhnen ist insofern mit Maßnahmen zum Schutz vor Arbeitsunfähigkeit zu vereinbaren, als das Einkommen mit der Erhaltung der physischen Arbeitskraft unmittelbar verbunden ist. Zu niedrige Löhne führen zuerst zur Unterernährung der Arbeiter und bilden damit eine Ursache für die erhöhte Anfälligkeit gegen Krankheit und Unfall.

---

1) Vgl. Hohman, E.P. und Hohman, H.F., a.a.O., S. 328

Die Festsetzung eines Mindestlohnes ist aber schon wegen technischer Schwierigkeiten hinsichtlich des Modus sehr umstritten [1]. In einer Reihe unterentwickelter Länder gibt es dennoch seit längerer Zeit eine Mindestlohngesetzgebung, so zum Beispiel in Brasilien, Mexiko und Uruguay [2].

Auch in der Republik Korea ist die Festlegung des Mindestlohns in Artikel 34 des "Labour Standard Law" von 1953 vorgesehen. Dieser Artikel lautet: Der Minister für Sozial- und Gesundheitsangelegenheiten kann, wenn notwendig, den Mindestlohn je nach Wirtschaftsbranchen festsetzen, den die Arbeitgeber dann zu zahlen haben. Wenn der Minister des genannten Ministeriums entsprechend dem obigen Artikel den Mindestlohn festlegen will, muß er die Zustimmung der Vertreter der Arbeiterschaft einholen. Diese Bestimmung wurde aber bisher trotz der zu niedrigen Entlohnung der Arbeiter in der Republik Korea nicht ein einziges Mal angewandt.

Angesichts der extrem ungünstigen Lebensverhältnisse der Arbeiter wird daher die Forderung nach einer neuen Mindestlohngesetzgebung in der Republik Korea immer lauter. Allgemein glauben auch die Vereinten Nationen für die unterentwickelten Länder feststellen zu können: "There seems ... to exist a rather widespread desire ... to intervene through some form of minimum of wage policy in the process of wagefixing" [3].

Die gesetzliche Fixierung von Mindestlöhnen stößt aber

---

1) Vgl. Liefmann-Keil, E.: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961, S. 401

2) Vgl. United Nations, Bureau of Social Affairs: International Survey of Programs of Social Development, New York 1965, S. 61

3) Ebenda

in den unterentwickelten Ländern in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten, vor allem wegen des weitgehenden Mangels an statistischen Unterlagen. Nach LIEFMANN-KEIL "macht dreierlei es .. schwierig, die Lohnhöhe ausfindig zu machen:

- die Schwierigkeit, die tragbaren Arbeitskosten anzugeben,
- die Schwierigkeit, die Bedürfnisse festzulegen, welche gedeckt werden sollen und gedeckt werden können (bei sich oft sehr schnell ändernden Lebenshaltungskosten),
- die Gefahr, eine bestehende Inflation zu verstärken" [1].

Aufgrund der unterschiedlichen Produktivität in den einzelnen Industriezweigen ist die Festsetzung des Mindestlohns mit großen Schwierigkeiten verbunden. Würde der Mindestlohn so niedrig festgelegt, daß ihn auch die unproduktiven Zweige der Wirtschaft zahlen könnten, so ständen sich nur wenige Arbeiter besser. Dagegen muß bei einer höheren Mindestlohngrenze befürchtet werden, daß die Beschäftigung in einigen Industriezweigen sinkt, weil der festgesetzte Mindestlohn nicht gezahlt werden kann. Dazu stellt auch das "Internationale Arbeitsbüro" fest, daß es wenig wahrscheinlich sei, eine funktionsfähige Lösung in naher Zukunft zu finden [2].

Die Anwendung eines Mindestlohngesetzes wirft darüber hinaus zusätzliche Probleme auf, denn mit der Verkündung des Gesetzes allein ist es nicht getan. So muß

---

1) Liefmann-Keil, E., a.a.O., S. 401

2) Vgl. International Labour Office; Problem of Wage Policy in Asian Countries, Genf 1956, S. 79

zunächst auf der zweiten Stufe ein durchführendes Organ geschaffen werden, das dann auf der dritten Stufe die Einhaltung des Gesetzes kontrolliert. In den unterentwickelten Ländern fehlen aber bisher diese Voraussetzungen, insbesondere für die dritte Stufe, so daß man dort möglicherweise kaum über die erste und zweite Stufe hinauskommen kann [1].

Das hat zur Folge, daß die Mindestlöhne bei reichlich vorhandenem Arbeitsangebot in den unterentwickelten Ländern von den Arbeitgebern beliebig unterschritten werden könnten. Diese Gründe reichen schon aus, um die Mindestlohngesetzgebung für die Republik Korea abzulehnen. Die Löhne sollten daher grundsätzlich das Ergebnis von Lohnverhandlungen zwischen den Arbeitgebern und Gewerkschaften sein, die zur Zeit schon in vielen Wirtschaftsbranchen der Republik Korea existieren. Da aber angesichts der mangelnden Erfahrung und Kenntnisse sowie der wirtschaftlichen Schwäche der Gewerkschaften die Gefahr besteht, daß die Lohnverhandlungen überhaupt nicht zustande kommen oder die vereinbarten Löhne zu niedrig festgelegt werden, sollte die Regierung eine gewisse Zeit lang an den Lohnverhandlungen teilnehmen. Dabei hätte die Regierung ihre Aufgabe darin zu sehen, daß sie angemessene Daten zur Festlegung der Lohnhöhe unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung vorlegt und gegebenenfalls damit beide Verhandlungspartner zu überzeugen versucht. Dadurch könnte eine angemessene Lohnhöhe vereinbart werden. Außerdem würde durch die Initiative der Regierung ein Lernprozeß eingeleitet werden, der den Gewerkschaften zu einer eigenständigen starken Position der Verhandlungspartner gegenüber den Arbeitgebern verhülfe.

---

1) Vgl. Liefmann-Keil, E., a.a.O., S. 402

C. Maßnahmen zum Schutz der Existenz bei Arbeitsunfähigkeit

1. Die Sozialversicherung als beste Methode der sozialen Sicherung in der Republik Korea

Die Institutionen der sozialen Sicherung können verschieden ausgestaltet werden, nämlich in Form der Fürsorge, der Versicherung und der Versorgung. Im folgenden wird untersucht, inwieweit die einzelnen Methoden für die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems in der Republik Korea zu empfehlen sind.

a. Die Fürsorge

Der Begriff Fürsorge hat immer Hilfe zum Inhalt, die sich nach der individuellen Notlage richtet. Sie ist eine vorübergehende materielle bzw. immaterielle Unterstützung, die aus öffentlichen Mitteln gewährt wird. Mit der Unterstützung soll zunächst der notwendige Lebensbedarf gesichert werden. Sodann zielt sie darauf ab, daß der Empfänger der Hilfe in die Lage versetzt wird, möglichst bald wieder ein eigenes Einkommen zu erzielen.

Die Fürsorge unterscheidet sich von der (Sozial-) Versicherung und Versorgung dadurch, daß sie nicht generell, sondern individuell nach Feststellung der Bedürftigkeit, die ein "Ermessen" der Fürsorgebehörde beinhaltet, gewährt wird [1].

Die Fürsorge kommt zunächst aus dem Gerechtigkeitsgrund für die Republik Korea nicht in Frage, weil der

---

1) Vgl. Preller, L.: Praxis und Probleme der Sozialpolitik, 2. Halbband, Tübingen, Zürich 1970, S. 315

Ermessensspielraum der Fürsorgebehörde zu groß ist. Es muß mit dem Problem der Korruption gerechnet werden, das heißt mit der Gefahr, daß die Gelder nicht denjenigen zufließen, die sie am dringendsten benötigen. Außerdem besteht das Problem der Finanzierung.

Die Anwendung des Fürsorgeprinzips bei der Existenzsicherung der Industriearbeiter läßt sich dann realisieren, wenn die Finanzierungsmittel durch die Umstrukturierung des Budgets, durch ein zunehmendes Steueraufkommen infolge eines steigenden Volkseinkommens, durch die Erhöhung einer bestehenden Steuer oder durch die Einführung einer neuen Steuer bereitgestellt werden können.

Die Umstrukturierung des Budgets ist dann möglich, wenn die bisher für die anderen Staatsaufgaben bereitgestellten Posten des Haushalts zugunsten der sozialen Ausgaben verkleinert werden können. Der Staatshaushalt der Republik Korea gliederte sich bisher in wirtschaftliche Leistungen zu 50 %, Beamtengehälter und Militärausgaben zu 33 %, Sozialleistungen zu 5,9 % und sonstigen Posten zu 11,1 % [1]. Eine Veränderung der Ausgabenansätze ist aber weder aus politischen noch aus wirtschaftlichen Gründen zu befürworten. Die Beamtengehälter und die Verteidigungsausgaben können gerade im gegenwärtigen Zeitpunkt wegen der ohnehin niedrigen Beamtenbesoldung und der abnehmenden Militärhilfe seitens der Vereinigten Staaten von Amerika nicht reduziert werden [2]. Und auch die Leistungen zur wirtschaftlichen Entwicklung wie die für den Bau von Straßen, Kraftwerken usw. können aufgrund des Zwanges zum wirtschaftlichen Wachstum kaum zugunsten der Fürsorge gekürzt werden.

---

1) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 274 - 275

2) Im Haushaltsjahr 1972 hat sich das Militärbudget um 13 Mill. US-Dollar auf insgesamt 400 Mill. (dem bisherigen Rekordanteil von 26,4 % des Haushalts) erhöht. Frankfurter Rundschau, Nr. 152 (vom 5. Juli 1972), S. 14

Die Vergrößerung des Gesamtsteueraufkommens über eine Steuererhöhung oder durch Einführung einer neuen Steuer ist - wie vielfach in den unterentwickelten Ländern [1] - bei der heutigen Steuermentalität, die allgemein durch eine starke Steuerhinterziehung gekennzeichnet ist, und bei der mangelhaften Besteuerungstechnik gegenwärtig kaum erfolgversprechend zu verwirklichen. Außerdem ist die Erhöhung der Steuerlast oder die Einführung einer neuen Steuer, die zum großen Teil wiederum von den Einkommensbeziehern mit niedrigen Einkommen getragen würde, politisch nicht durchsetzbar. Bei wachsendem Steueraufkommen, das sich aus dem steigenden Volkseinkommen bei fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung ergibt, entsteht dagegen sofort wieder der Konflikt mit den Ausgaben zugunsten des Wirtschaftswachstums. Auch von daher dürfte für absehbare Zeit eine Steuerfinanzierung sozialpolitischer Maßnahmen, das heißt die Anwendung des Fürsorgeprinzips, nicht in Betracht kommen.

b. Die Versorgung

Unter Versorgung wird eine Methode verstanden, die dazu dient, dauerhafte soziale Leistungen aus Steuern zu finanzieren. Nach dem Versorgungsprinzip kann zum Beispiel ein staatliches Gesundheitssystem geschaffen werden, das eine medizinische Versorgung für alle Staatsbürger gewährleistet.

Die Versorgung unterscheidet sich von der Fürsorge im wesentlichen dadurch, daß bei der Fürsorge alle Menschen,

---

1) Vgl. Prest, A.R.: Public Finance in Underdeveloped Countries, London 1968, S. 34
Vgl. Hicks, U.K.: Development Finance, Planning and Control, Oxford 1969, S. 66

die in Not geraten sind, eine Hilfe zur Selbsthilfe erhalten, wobei der Nottatbestand durch eine individuelle Bedürftigkeitsprüfung festgestellt wird, während sie bei der Versorgung entfällt. Dagegen ist beiden Prinzipien die Steuerfinanzierung gemeinsam. Für die Finanzierung der Versorgung gilt in der Republik Korea allerdings dasselbe, was schon im Zusammenhang mit der Fürsorge dargelegt worden ist. Insgesamt ist nunmehr festzustellen, daß die Finanzierung sozialer Leistungen aus den Haushaltsmitteln über das heutige Niveau nicht weiter hinausgehen kann. So bleibt neben der Fürsorge und Versorgung die Sozialversicherung zu erörtern.

c. Die Sozialversicherung

Die Sozialversicherung ist eine Selbsthilfeinstitution, die im Wege der Beitragszahlung der Versicherten ein schätzbares Risiko zu decken sucht.

Besondere Kennzeichen der Sozialversicherung sind der staatliche Zwang und die soziale Umverteilung. Bei der Sozialversicherung "handelt es sich um eine öffentliche, (mit Gesetzen) erzwungene Selbsthilfe, die dadurch eingeschränkt wird, daß neben den Versicherten die Arbeitgeber und die öffentliche Hand zu Beiträgen bzw. Zuschüssen herangezogen werden. Der Kreis der Beitragspflichtigen soll einem Verband gleichkommen, dessen Mitglieder pflichtgemäß solidarisch füreinander haften" [1].

Die Leistungen der Sozialversicherung werden mit Ausnahme der allein von Arbeitgeberbeiträgen finanzierten

---

a) Liefmann-Keil, E., a.a.O., S. 137

sozialen Unfallversicherung im allgemeinen zwar durch Beiträge der Arbeitgeber und durch staatliche Zuschüsse mitfinanziert, sie sind aber an Vorleistungen der Versicherten geknüpft [1], das heißt an ein Sparen über Beiträge. Eine Ausnahme gilt jedoch dabei für diejenigen, die aufgrund ihrer zu niedrigen Einkommen von der Beitragspflicht befreit sind.

Die Sozialversicherungsbeiträge werden beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland - außer bei der Unfallversicherung - mit einem einheitlichen Prozentsatz vom Einkommen erhoben, während die Leistungen zum Beispiel in der Krankenversicherung für jeden in gleicher Weise, je nach den erforderlichen Aufwendungen, gewährt werden. Dadurch entsteht eine soziale Umverteilung innerhalb der Versicherungsgemeinschaft zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen. Es ergibt sich eine "zweite Einkommensverteilung" [2].

Unter der Voraussetzung, daß Arbeitgeberbeiträge erhoben und über die Preise abgewälzt werden, entsteht eine weitere Einkommensumverteilung zugunsten der Versicherten. Soweit die Nichtversicherten nämlich Produkte kaufen, tragen sie mittelbar zur Finanzierung der Versicherungsleistungen bei.

Im Falle der staatlichen Zuschüsse für die Sozialversicherungen kann noch von einem größeren Einkommensumverteilungseffekt gesprochen werden, da nun alle Steuerzahler die Versicherungsleistungen mitfinanzieren.

---

1) Vgl. Liefmann-Keil, E., a.a.O., S. 137

2) Vgl. Achinger, H.: Soziale Sicherheit, Stuttgart 1953, S. 61

Es könnte eingewendet werden, daß die Finanzierung über Beiträge in der Republik Korea ebensowenig durchführbar sei wie eine zusätzliche Besteuerung; denn materiell liege der gleiche Sachverhalt vor: Der Konsum der Betroffenen werde beschnitten.

Auf den ersten Blick scheint tatsächlich nur ein formaler Unterschied zwischen Steuererhöhung und Einführung eines Sozialversicherungsbeitrages zu bestehen. Bei näherem Hinsehen ergeben sich jedoch gewichtige Argumente, die einen materiellen Unterschied zwischen beiden Formen der Finanzierung erkennen lassen. Steuererhöhungen fließen in den allgemeinen Staatshaushalt; denn Steuern sind definiert als öffentliche Zwangsabgaben ohne spezielle Gegenleistung. Beiträge dagegen sind Abgaben mit speziellen Gegenleistungen. Bei ihnen besteht ein unmittelbares Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung. Sie fließen deshalb auch nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, so daß über die Höhe der Leistungen zugunsten der sozialen Sicherung immer wieder neu entschieden werden müßte, sondern in ein eigens zum Zweck der sozialen Sicherung einzurichtendes Budget. Dort stehen sie der Finanzierung sozialer Leistungen zur Verfügung, die lediglich den Beitragszahlern zugute kommen. Somit kann die Sozialversicherung von den Betroffenen leichter akzeptiert und durchgeführt werden.

Eine weitere Frage ist die, ob der Konsum überhaupt beschnitten werden kann, da die breite Masse in der Republik Korea am Existenzminimum lebt. Bei einem großen Teil der arbeitenden Bevölkerung reicht der Lohn jedoch aus, um davon kleine Beiträge für die Sozialversicherung abzuzweigen. Wenn diese nun regelmäßig zwangsweise einbehalten werden, dann kann im

Laufe der Zeit ein solcher Betrag zustande kommen, daß damit einmal zum Beispiel ein tatsächlich lebensbedrohender Krankheitsfall versorgt werden könnte. Damit aber ein solcher Krankheitsfall nicht eintritt, bevor eine entsprechend hohe Summe zurückgelegt wurde, kann und sollte das Krankheitsrisiko, das hier beispielhaft erwähnt wurde, versicherungsmäßig abgedeckt werden.

Es ist also festzustellen, daß für äußerst existenzbedrohende Situationen kleine Beträge auch vom Existenzminimumeinkommen abgezweigt werden können. Dagegen ist es nicht möglich, daß die Betroffenen auf einmal große Summen aufbringen.

Der Konsum kann also auch bei einem Einkommen am Rande des Existenzminimums in geringem Ausmaß beschnitten werden. Diese Konsumbeschneidung über den Beitragszwang ist jedoch gegenwärtig nur bei den abhängig Beschäftigten möglich [1]. Der Grund liegt darin, daß beispielsweise bei der Landbevölkerung die Erhebung der Beiträge durch Zwang kaum möglich ist, weil bei dieser Schicht das Einkommen weder laufend noch genau zu ermitteln ist. Außerdem besteht die Gefahr der Umgehung und Stundung der Zahlung. Bei den ab-

---

1) "At an early stage of industrialization, the application of health insurance and pension insurance is necessary for the social security of the workers, however small in scale they may be. On the other hand with farmers and merchants who form the majority of the total populations of Asian countries and whose employment relationships are not modernized so that the application of social insurance is technical difficult. Therefore labourers as the basis core before gradually expanding the coverage". United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East: The Interrelationship between Economic and Social Development Plan, in: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XIV, No. 2, 1963/64, S. 35 f.

hängig Beschäftigten bestehen diese Probleme dagegen nicht, weil die Beiträge von der Lohn- bzw. Gehaltszahlung von den Arbeitgebern einbehalten und direkt an die Sozialversicherung abgeführt werden können.

Neben den Existenzminimumeinkommen gibt es noch höhere und Höchsteinkommen. Diese können grundsätzlich beschnitten werden, so daß der Konsum zurückgeht und Mittel für sozialpolitische Zwecke zur Verfügung stehen. Allerdings muß an die geringe Zahl der Verdiener solcher Einkommen in unterentwickelten Ländern erinnert werden.

2. Die Ausgestaltung der Sozialversicherung im einzelnen

a. Die zu versichernden Risiken

Die Sozialversicherung kann entsprechend den zu versichernden Risiken in verschiedene Zweige gegliedert werden. Im einzelnen sind das:

1) die Risiken, die kurzfristig die Existenzlage beeinträchtigen und deren Ursachen einerseits in der Person der Versicherten selbst liegen, wie
   a) Krankheit,
   b) Schwangerschaft,
   c) Elternschaft, insbesondere bei größerer Kinderzahl,
   d) Unfall

und deren Ursachen andererseits außerhalb der Versicherten liegen, wie mangelnde Arbeitsgelegenheit (Arbeitslosigkeit);

2) die Risiken, die langfristig bzw. endgültig die Arbeits- und Erwerbsfähigkeit beeinträchtigen, wie

   a) Krankheit, Unfall und Invalidität,
   b) hohes Alter;

3) die Todesfälle.
   Hier entstehen Aufwendungen für

   a) die Bestattungskosten,
   b) den Lebensunterhalt der Hinterbliebenen [1].

In den Ländern, die die Sozialversicherung schon eingeführt haben und praktizieren, sind die genannten Risiken weitgehend versichert. So gibt es meistens eine soziale Unfall-, Kranken-, Renten-, Invaliden- und Arbeitslosenversicherung.

In der Republik Korea sollte der Umfang der Sozialversicherung zunächst aber nur auf die vorübergehende Beeinträchtigung der Existenzlage, die auf Krankheit, Schwangerschaft und Unfall zurückzuführen ist, begrenzt bleiben. Eine Ausnahme sollte allenfalls jedoch darin bestehen, daß im Falle des unfallbedingten Todes eines Versicherten Abfindungsgelder kurzfristig zur Überbrückung des plötzlichen Einkommensausfalls an dessen Hinterbliebene gezahlt werden, um die äußerste Not zu mildern.

Die vorgeschlagene enge Begrenzung der Sozialversicherung beruht unter Berücksichtigung der Finanzierungsmöglichkeiten auf zwei Tatbeständen, die heute in der Republik Korea vorliegen: Erstens stellt, sozial und politisch gesehen, die Alterssicherung kein dringendes Problem dar, weil die Mehrheit der Arbeiter zur Zeit noch relativ jung ist. Zweitens ist die Republik

---

1) Vgl. Wedding, W.: Sozialversicherung; (1) Theorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 295

Korea aufgrund der mangelnden Versicherungsfachkräfte heute auch institutionell noch nicht in der Lage, alle Risiken gleichzeitig zu erfassen. Im übrigen ist der Gesundheitsschutz für die aktiven Arbeiter produktiver als die Alterssicherung, wenngleich der Wachstumseffekt der Sozialleistungen nicht ganz übersehen werden darf.

Aus den erwähnten Gründen sollte erst nach der Deckung der genannten kurzfristigen Risiken eine schrittweise Erweiterung der Sozialversicherung auf die langfristigen Risiken, nämlich Alter und Invalidität, erfolgen.

Auf eine soziale Versicherung gegen konjunkturell oder strukturell bedingte Arbeitslosigkeit - auch wenn es sich dabei nur um kurzfristige Arbeitslosigkeit handelt - hat die Republik Korea, wie bereits erwähnt, dagegen noch lange zu verzichten.

Insgesamt muß also davon ausgegangen werden, daß es besser und sinnvoll ist, das Mögliche Schritt für Schritt weiterzuentwickeln, anstatt das große Vorhaben von vornherein an seinem Umfang scheitern zu lassen.

Zu behandeln bleiben somit nur noch die gesetzliche Unfall- und Krankenversicherung, für die der gesetzliche Rahmen in der Republik Korea schon 1963 geschaffen worden ist. In die gesetzliche Unfallversicherung sind zur Zeit etwa 12 % der Arbeitnehmer einbezogen, die in Betrieben mit über 50 Beschäftigten arbeiten. Aus dieser Tatsache geht u.a. hervor, daß die in kleineren Betrieben beschäftigten Arbeiter von der gesetzlichen Unfallversicherung heute noch ausgeschlossen sind, obwohl sie eine höhere Unfallquote aufweisen, die auf primitivere Bedingungen am Arbeitsplatz zurückzuführen sind. Die gesetzliche Krankenversicherung ist dagegen aufgrund der unzulänglichen und nicht voll durchdachten Gesetzgebung bisher nur von wenigen Betrieben eingeführt worden.

Die dargestellten Folgen der bisherigen Praxis begründen hinreichend die Notwendigkeit einer Neugestaltung der gesetzlichen Unfall- und Krankenversicherung.

Für Krankheit und Unfall werden im allgemeinen zwei getrennte Versicherungseinrichtungen gebildet. Der Sinn der selbständigen Organisationen ist im besonderen darin zu sehen, eine bessere finanzielle Übersicht zu erhalten. In der Republik Korea kann jedoch je eine Organisation für Krankheit und Unfall wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes und mangels qualifizierten Verwaltungspersonals nicht befürwortet werden, sondern es muß darauf geachtet werden, daß die Institutionen so einfach wie möglich gestaltet werden.

So ist zu empfehlen, daß die Risiken Krankheit und Unfall in einer einheitlichen Sozialversicherung erfaßt werden. Das ist auch sachlich vereinbar, da sowohl Krankheits- als auch Unfallfolgen medizinisch behandelt werden müssen. Für die Vereinheitlichung spricht ferner die Tatsache, daß bereits heute in der Republik Korea, in der die soziale Unfallversicherung ja auf bestimmte Betriebe beschränkt ist, alle Arbeitsunfälle in den von der sozialen Unfallversicherung nicht erfaßten Betrieben von der sozialen Krankenversicherung zwangsläufig mit übernommen werden müssen.

b. Der Personenkreis

Zunächst muß geklärt werden, welche Personen in die Sozialversicherung einbezogen werden sollen, und dann ist zu prüfen, ob allein die Versicherten oder auch ihre Familienangehörigen Leistungen beanspruchen können. Es dürfte in diesem Zusammenhang interessant sein zu wissen, wie sich die Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises

in Deutschland vollzogen hat.

Die Bismarcksche Konzeption, nach der in Deutschland im Jahre 1883 die soziale Krankenversicherung eingeführt wurde, bezweckte in der Hauptsache den Schutz der Fabrikarbeiter im Krankheitsfalle, wenn auch die ersten Gesetze schon für einen bestimmten Kreis von Angestellten und Selbständigen mit geringem Einkommen, das dem Lohn der Arbeiter entsprach, galten [1].

Im Laufe der industriellen Entwicklung wurde die soziale Krankenversicherung dann auf einen immer größeren Kreis abhängig Beschäftigter und auch auf einige Gruppen selbständig Beschäftigter ausgedehnt, da auch sie des Versicherungsschutzes bedürftig erschienen [2]. Ebenso wurde der Kreis der von der sozialen Unfallversicherung erfaßten Betriebe erweitert und schließlich auf sämtliche Arbeiter und Angestellten ausgedehnt [3].

Ein weiterer Schritt war die Einbeziehung der Familienangehörigen (Frauen und Kinder) in die soziale Krankenversicherung und die Rentenberechtigung für die Hinterbliebenen im Rahmen der Unfallversicherung. Denn es wurde erkannt, daß die Krankheit eines Familienangehörigen Rückwirkungen auf die Versicherten, und zwar auf ihre Gesundheit und Leistungskraft, haben könnte und daß der Unfalltod eines Versicherten regelmäßig zu einer Notlage der Familienangehörigen führte.

---

1) Vgl. Preller, L., a.a.O., S. 327

2) Vgl. Bogs, W.: Krankenversicherung; (II) Soziale Krankenversicherung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 6, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959, S. 287

3) Vgl. Schrader, H.: Unfallversicherung; (II) Soziale Unfallversicherung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 10, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959, S. 457

Bis zu dieser Erweiterung des versicherten Personenkreises wurde aber sehr lange Zeit (etwa 30 Jahre) gebraucht. In gleicher Weise haben auch die übrigen entwickelten Länder, in denen die Sozialversicherung heute weitgehend ausgebaut ist, den Personenkreis ihrer sozialen Krankenversicherung schrittweise erweitert [1].

In der Republik Korea wurde dagegen der Personenkreis der sozialen Krankenversicherung, die heute praktisch nur in der Gesetzgebung besteht, sofort auch auf die Familienangehörigen der Versicherten ausgedehnt, also auf Frauen, Kinder und Eltern - letztere allerdings nur dann, wenn der Vater über 60 und die Mutter über 55 Jahre alt und die Versicherten für sie unterhaltspflichtig sind.

Diese Erweiterung kann derart interpretiert werden, daß der Gesetzgeber mögliche Rückwirkungen einer Krankheit unter den Familienangehörigen schon erkannte. Dem steht jedoch entgegen, daß das schon vorher verabschiedete und weitgehend praktizierte Beamtenrentengesetz [2], das auch eine Leistung für Beamte im Krankheitsfalle beinhaltet, eine Familienhilfe - mit Ausnahme der Mutterschaftshilfe - nicht kennt.

Berücksichtigt man ferner, daß die Ausweitung des versicherten Personenkreises in den entwickelten Ländern erst mit der Vergrößerung der finanziellen Möglichkeiten sowie der institutionellen Verbesserungen (Ärzte, Krankenhäuser und Verwaltungspersonal) erfolgte, so sind bei der heutigen Regelung bezüglich

---

1) Vgl. Bogs, W., a.a.O., S. 293 f.
2) Vgl. oben S. 20

des Personenkreises in der Republik Korea institutionelle und vor allem finanzielle Aspekte offenbar nicht beachtet worden, was dann die Nichtverwirklichung der sozialen Krankenversicherung leicht erklärbar macht.

Es zeigt sich aber unmittelbar, daß die soziale Krankenversicherung in der Republik Korea mit einem durch Familienangehörige erweiterten Personenkreis noch nicht zu verwirklichen ist: Zum einen fehlen Einrichtungen zur medizinischen Versorung; sie sind nicht so weit ausgebaut, daß sie den dann sprunghaft steigenden Anforderungen gewachsen wären. Zum anderen muß auch der finanzielle Aspekt gesehen werden. Angesichts des niedrigen Einkommens der Mehrheit der Arbeitnehmer kann lediglich ein geringes Beitragsaufkommen erwartet werden.

Zu empfehlen ist daher, daß zunächst nur die Versicherten selbst von der hier vorgeschlagenen Sozialversicherung gegen Krankheit und Unfall erfaßt werden. Diese Sozialversicherung sollte sämtliche Arbeiter und Angestellten erfassen, und zwar unabhängig davon, ob sie von sich aus aufgrund ihrer Löhne bzw. Gehälter einen sozialen Versicherungsschutz für nötig halten oder nicht. Von den Arbeitern mit niedrigen Einkommen bis zu den Managern mit hohen Einkommen sollten also alle organisiert werden, vorausgesetzt, daß sie lohnsteuerpflichtig sind. In diesem Zusammenhang ist kaum ein maßgeblicher, politischer Widerstand seitens der Manager zu erwarten, weil einerseits die Kapitaleigner in der Republik Korea mit wenigen Ausnahmen gleichzeitig Manager sind und ihre Gehaltseinkommen daher nur einen Bruchteil des Gesamteinkommens ausmachen, und weil es hier andererseits keine private Krankenversicherung gibt. Es besteht also

auch nicht die Möglichkeit einer Doppelversicherung.

Die Eingliederung der Bezieher hoher Einkommen in die Sozialversicherung ist deshalb notwendig, weil die Arbeiter und "kleinen" Angestellten allein mit ihren Beiträgen keine tragfähige Risikogemeinschaft bilden können. Hinzu kommt, daß bei prozentual gleichem Beitragssatz aller Versicherten der Sozialversicherungsbeitrag unterschiedlich groß ist. Er steigt mit dem Einkommen.

Gleichzeitig kann davon ausgegangen werden, daß die von der Sozialversicherung in Anspruch genommenen Sachleistungen nicht mit dem Einkommen zunehmen. Zwar könnte man vermuten, daß die Versicherten mit höherem Einkommen aufgrund ihres hohen Informationsniveaus öfter die Versicherungsleistungen beanspruchen als die Versicherten mit niedrigem Einkommen. Es kann aber angenommen werden, daß auch Kranke der niedrigen Einkommensschichten aufgrund ihrer Leiden einen Arzt aufsuchen werden. Das um so eher, wenn sie wissen, daß die Behandlungskosten von der Sozialversicherung finanziert werden. Deshalb ist bei allen Versicherten eine fast gleichzeitig hohe Sachleistungsinanspruchnahme zu erwarten. Lediglich die Geldleistungen sind vom Einkommen abhängig, worauf in einem späteren Abschnitt noch eingegangen wird. Die Beziehung zwischen Beitrag und Leistung schlägt sich dann in einer sozialen Einkommensumverteilung nieder, obwohl die Geldleistung diesen Effekt etwas verringert.

Da also die Inanspruchnahme der Sachleistungen im Durchschnitt gleich hoch ist, tragen die Bezieher höherer Einkommen verhältnismäßig stärker als die Empfänger niedrigerer Bezüge zur Finanzierung der Sozialversicherung bei. Dieser Einkommensumverteilungseffekt ist jedoch schon allein deshalb gerechtfertigt, weil

die Sozialversicherung ohne ihn nicht auskäme. Denn wie schon ausgeführt, können die in der Nähe des Existenzminimums liegenden Einkommensbezieher nur in beschränktem Umfang zur Beitragszahlung herangezogen werden. Damit die Sozialversicherung aber überhaupt finanziert werden kann, müssen deshalb die höheren Einkommen absolut stärker beschnitten werden. Zum anderen ist der Einkommensumverteilungseffekt auch aus politischen Gründen nicht nur gerechtfertigt, sondern sogar geboten, da sich die Einkommensschere in der Republik Korea immer mehr öffnet. Die dadurch entstehende Einkommensdiskrepanz, die sich in entsprechenden Unterschieden im Konsumniveau niederschlägt, führt jedoch zu stärkerem sozialen Neid, der sich schließlich in sozialen Unruhen mit unübersehbaren Folgen - auch ökonomischer Art - entladen könnte. Eine Einkommensumverteilung muß daher so bald wie möglich in Angriff genommen werden. Die Sozialversicherung bietet dazu natürlich eine ausgezeichnete Möglichkeit. Denn hier können die beiden Ziele Risikosicherung und Einkommensumverteilung gleichzeitig verwirklicht werden. Da beide Ziele einen hohen Wert in der gegenwärtigen sozialökonomischen Situation haben, ist die Regierung gut beraten, wenn sie die Gelegenheit nutzt und eine Sozialversicherung aufbaut.

c. Die Finanzierung

(1) Der Finanzierungsmodus

Zur Gestaltung der Beiträge, die die Hauptfinanzierungsquelle der Versicherungsleistungen bilden, stehen der Sozialversicherung drei verschiedene Formen zur Auswahl: Das Umlageverfahren, das Kapitaldeckungsverfahren und das Anwartschaftsdeckungsverfahren [1].

---

1) Vgl. Preller, L., a.a.O., S. 318 f.

Das Umlageverfahren ist dadurch gekennzeichnet, daß die Beitragssumme den jeweilig erwarteten Gesamtausgaben für die Versicherungsleistungen entsprechen soll. Der den erwarteten Gesamtausgaben entsprechende Finanzbedarf wird dann auf die Versicherten umgelegt. Daraus ergibt sich der jeweilige Beitragssatz.

Beim Umlageverfahren werden die Versicherungsleistungen also lediglich aus laufenden Beitragseinnahmen gedeckt. Da die Versicherungsleistungen aber schwanken können, werden die Beitragssätze je nach Bedarf, zum Beispiel jährlich, neu festgelegt.

Beim Kapitaldeckungsverfahren werden die eingehenden Mittel dagegen in einem großen Fond gesammelt. Diese Mittel können dann in zinsbringenden Werten angelegt werden. Die anfallende Rendite vergrößert wiederum den Fond und wird neben den Beiträgen zur Finanzierung der Ausgaben herangezogen. Dieses Verfahren zielt vor allem auf einen ständig gleichbleibenden Durchschnittsbeitrag ab.

Das Anwartschaftsdeckungsverfahren, eine versicherungstechnische Modifizierung des Kapitaldeckungsverfahrens, ist schließlich dadurch charakterisiert, daß der Durchschnittsbeitrag der Versicherten jeweils für einen bestimmten Zeitabschnitt, zum Beispiel für 5 oder 10 Jahre, mit Hilfe der Wahrscheinlichkeitsrechnung so festgelegt wird, daß die Ausgaben des gewählten Zeitabschnitts gedeckt werden. Bei diesem Verfahren bleibt der Beitrag nur in der festgelegten Zeit konstant.

Von diesen drei Finanzierungsverfahren ist allein das Umlageverfahren für die hier vorgeschlagene Sozial-

versicherung realisierbar. Das Kapital- und Anwartschaftsdeckungsverfahren setzen nämlich voraus, daß insbesondere der Geldwert konstant bleibt [1]. Wenn diese Bedingung aber nicht erfüllt ist, zum Beispiel durch inflationäre Tendenzen, dann versagen die beiden letztgenannten Verfahren, da in Folge der Inflation die Beiträge beim Eintritt des Versicherungsfalls nicht mehr den gleichen Wert besitzen wie bei ihrer Festlegung. Das trifft für die Republik Korea jedoch offenkundig zu. Außerdem ist das Umlageverfahren im Grunde auch ein Kapital- und Anwartschaftsdeckungsverfahren insofern, als die Ausgaben bei den beiden letzten Verfahren aus den laufenden Beiträgen mitfinanziert werden. Somit kommt für die Republik Korea nur das Umlageverfahren in Frage, bei dem Geldwertänderungen die Leistungsgewährung der Sozialversicherung also nur geringfügig erschweren.

(2) Die Beiträge

Die Mittel, die die Sozialversicherung für die Finanzierung ihrer Leistungen benötigt, sollen grundsätzlich durch Beiträge aufgebracht werden. Es muß aber überlegt werden, ob zu Anfang nicht ein Teil der Mittel auch aus dem allgemeinen Haushalt aufgebracht werden kann. Im Laufe der Zeit könnte der Zuschuß dann immer mehr abnehmen, bis die Sozialversicherung schließlich nur durch Beiträge finanziert würde.

Hinsichtlich der Beiträge kommt es hier hauptsächlich auf die Frage an, wer sie zu zahlen hat, das heißt, ob Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleich oder verschie-

1) Vgl. Liefmann-Keil, a.a.O., S. 214

den hohe Beiträge entrichten sollten. Die Erhebung der Beiträge kann in den einzelnen Ländern und auch Versicherungszweigen natürlich unterschiedlich geregelt werden. In der Republik Korea ist diese Regelung der Beiträge so getroffen worden, daß die Beiträge für die soziale Unfallversicherung allein von den Arbeitgebern getragen werden, während Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beiträge für die gesetzliche Krankenversicherung zu je 50 % zahlen. Das beruht offenkundig auf der einfachen Übernahme derjenigen Beitragsregelungen, die seit langem in anderen Ländern gilt. Beispielsweise wird auch in der Bundesrepublik Deutschland die soziale Unfallversicherung allein durch die Beiträge der Arbeitgeber finanziert. Dagegen werden die Beiträge für die gesetzliche Krankenversicherung zu je 50 % von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen.

Der ursprüngliche Gedanke bezüglich des Arbeitgeberbeitrags lag darin, eine Einkommensumverteilung zugunsten der Arbeiter zu erzielen. Die Arbeitgeber sollten daher zur Finanzierung der Sozialversicherung beitragen, ohne dafür Versicherungsleistungen in Anspruch nehmen zu dürfen.

Eine solche Konzeption ist jedoch vom gegenwärtigen theoretischen Standpunkt aus nicht mehr zu vertreten. Denn die Arbeitgeberbeiträge laufen, wie hoch sie auch immer sind, als Lohnkostenanteil über das Lohnkonto. So werden die Arbeitgeberbeiträge entweder nur von den Arbeitnehmern, das heißt den Versicherten allein aufgebracht, oder wenn das nicht der Fall ist, werden sie noch nicht nur von den Arbeitgebern getragen. Denn bei entsprechender konjunktureller Situation werden die Arbeitgeberbeiträge auf die Preise überwälzt und somit letztlich vom Verbraucher getragen.

Geht man also davon aus, daß alle Abgaben, die die Unternehmer entrichten, in einem gesamtwirtschaftlichen Kreislauf vollkommen auf die Preise abgewälzt werden können [1], so werden die Arbeitgeberbeiträge voll von den Verbrauchern finanziert. Der Unternehmergewinn bleibt dann nach wie vor unverändert. Insbesondere in der Republik Korea, wo heute die effektive Nachfrage das absolute Angebot ständig überschreitet, kann jedoch die vollständige Überwälzung der Steuern bzw. Beiträge vermutet werden. In diesem Fall würden die Arbeitgeberbeiträge über die erhöhten Preise also lediglich die Lebensverhältnisse der Landbevölkerung und der kleinen Selbständigen zusätzlich belasten, die in die hier vorgeschlagene Sozialversicherung allerdings nicht einbezogen werden sollen.

Würden Arbeitgeberbeiträge eingeführt, so hätten sie allein die Funktion, daß die Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern behaupten könnten, sie trügen mit an der sozialen Verantwortung. Die Arbeitgeber könnten dadurch also ihr soziales Gewissen beruhigen. Ferner ist zu befürchten, daß Arbeitgeberbeiträge den Aufbau der Sozialversicherung in der Republik Korea stark erschwerten. Denn trotz der Überwälzungsmöglichkeit fühlen sich die Arbeitgeber wahrscheinlich doch finanziell belastet, was mit größter Wahrscheinlichkeit auch weiterhin einen Widerstand gegen die Sozialversicherung auslösen würde. Diese Befürchtung wird noch durch die Tatsache genährt, daß bereits heute die Beitragszahlungen zur Unfallversicherung in der Republik Korea häufig über viele Monate hinaus gestundet werden.

---

1) Vgl. Föhl, C.: Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung, in: Soziale Sicherheit, Hrsg. Külp, B., Schreiber, W., Köln, Berlin 1971, S. 251 f.

Aus diesen Überlegungen heraus ist die bestehende Beitragsregelung abzulehnen.Dagegen ist zu empfehlen, daß die Beiträge nur von den Versicherten aufgebracht werden sollten. Die Beiträge sind zudem mit einem einheitlichen Prozentsatz auf die monatlichen Löhne bzw. Gehälter zu erheben. Unser Vorschlag enthält also weder eine Beitragsbemessungsgrenze noch eine Versicherungspflichtgrenze noch eine Beitragsbefreiung. Dabei ist natürlich anfangs mit gewissem Widerstand zu rechnen; dieser Vorschlag ist aber zur Sicherstellung derjenigen Finanzmasse erforderlich, ohne die die Sozialversicherung ihre Aufgabe nicht erfüllen kann. Deshalb muß er auch politisch durchgesetzt werden. Daran wird keine Regierung scheitern; sie stabilisiert im Gegenteil ihre eigene Stellung mithilfe sozialer Maßnahmen, weil dadurch der soziale Friede geschaffen wird.

Die so zu erhebenden Beiträge haben die Arbeitgeber von den Löhnen bzw. Gehältern einzubehalten und an den Träger der Sozialversicherung abzuführen.

d. Die Leistungen

Der Träger der Sozialversicherung ist verpflichtet, den Versicherten die versprochenen Leistungen zu gewähren. Die Leistungen können in Form von Geld- oder Sachleistungen bereitgestellt werden.

Als die Sozialversicherung in Deutschland eingeführt wurde, wurden die Leistungen in Form von Geld gewährt. Es wurden der Einkommensausfall und die Ausgaben für ärztliche Behandlung und Heilmittel in einem bestimmten Umfang ersetzt [1]. In Frankreich wird im

---

1) Vgl. Preller, L., a.a.O., S. 321

Krankheitsfalle auch heute noch nach diesem sogenannten Kostenerstattungsprinzip verfahren [1]. Danach müssen die Versicherten die Ausgaben zunächst aus eigenen Mitteln bestreiten, so zum Beispiel für ärztliche Behandlung und Medikamente. Bei Vorlage der Quittungen werden die Kosten dann von der Versicherung erstattet.

Im Laufe der geschichtlichen Entwicklung hat sich allerdings gezeigt, daß die Rückerstattung der ärztlichen Behandlungs-, Arzneimittel- sowie vor allem der Krankenhauspflegekosten in Folge von Krankheit und Unfall einen Nachteil besitzt: bei steigenden Heilungskosten, die hauptsächlich auf die allgemeine Inflation, sowie auf dadurch bedingte hohe Arzthonorare und Medikamentenpreise zurückzuführen sind, befinden sich die Versicherten mit niedrigen Einkommen kaum in der Lage, den Vorschuß für die ärztlichen Behandlungskosten aufzubringen. Was die Heilung bei Krankheit und Unfall betrifft, gehen die Gesetzgeber daher mehr und mehr zum Sachleistungsprinzip über. In der Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel gewährt die gesetzliche Krankenversicherung seit der gesetzlichen Neuregelung der Lohnfortzahlung für alle Arbeitnehmer hauptsächlich nur noch Sachleistungen [2]. Denn die Arbeiter bekommen im Krankheitsfall keinen Lohnersatz von der gesetzlichen Krankenversicherung, sondern ihre Löhne werden gegebenenfalls für eine gesetzlich festgelegte Dauer vom Arbeitgeber fortgezahlt. Nur bei den Kleingewerbetreibenden werden noch Krankengelder von der gesetzlichen Krankenversicherung gewährt. Das Krankengeld besitzt hier eine Einkommensersatzfunktion.

---

1) Vgl. Preller, L., a.a.O., S. 321

2) Vgl. ebenda

In der Republik Korea sind zwar die Arten der Versicherungsleistungen in den Gesetzen für die Unfall- und Krankenversicherung geregelt, aber es ist nicht festgelegt, in welcher Form die Leistungen gewährt werden sollen. Für die hier vorgeschlagene Sozialversicherung ist daher zu empfehlen, daß die Leistungen der Sozialversicherung in Geld- und Sachleistungen gewährt werden. Die Geldleistung sollte jedoch auf Kranken- und Verletztengeld beschränkt bleiben. Aus dem oben erwähnten Grund sollten die Kosten der ärztlichen Behandlung sowie die Arzneimittelkosten und Krankenhauspflegekosten dagegen nach dem Sachleistungsprinzip erstattet werden.

(1) Die Geldleistungen

Das Kranken- und Verletztengeld hat die Funktion, den Lohn bzw. das ausgefallene Einkommen zu ersetzen. Die Höhe des Kranken- und Verletztengeldes sollte sich gemäß dem Äquivalenzprinzip nach der Höhe des Einkommens bzw. nach der Höhe der entsprechend diesem Einkommen zu zahlenden Beiträge bemessen. Bezüglich des Einkommensumverteilungsaspekts in der Sozialversicherung ist jedoch dabei zu überlegen, ob die Geldleistungen für die Versicherten mit höherem Einkommen nicht im gewissen Umfang eingeschränkt werden können. Eine Gehaltsfortzahlung für hohe Angestellte durch die Arbeitgeber ist dagegen als eine Umverteilungsmaßnahme nicht zu befürworten. Denn sie hat aufgrund der völligen Überwälzungsmöglichkeit in der Republik Korea - wie schon erwähnt - wiederum nur eine optische Bedeutung.

Bei der Gewährung der Geldleistungen ist der Lohn- bzw. Einkommensersatz in der Weise auszugestalten, daß der Leistungsanreiz nicht vermindert wird. Das

ist regelmäßig der Fall, wenn das Kranken- bzw. Verletztengeld relativ hoch angesetzt wird. Dann entsteht ungewollt die Wirkung, daß die Versicherten häufig und lange krankfeiern wollen. Allerdings kann diese Befürchtung in der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklungsphase der Republik Korea unbeachtet bleiben, da die noch immer im starken Maße vorhandene Arbeitslosigkeit ein unbegründetes Krankfeiern weitgehend ausschließt. Das Kranken- und Verletztengeld darf andererseits aber auch nicht so stark unter dem Nettolohn des Versicherten (nach Abzug von Steuern und Beiträgen) liegen, daß das Existenzminimum unterschritten würde.

Im Zuge der recht problematischen Bemessung des Kranken- und Verletztengeldes ist eine zusätzliche technische Schwierigkeit zu bedenken. So gibt es in der Republik Korea sehr niedrige Tageslöhne, die hauptsächlich für Gelegenheitsarbeiter gelten, aber die Löhne für die fest eingestellten Arbeiter und die Gehälter werden für einen Monat festgelegt und gezahlt. Das bedeutet, daß ein Kranken- bzw. Verletztengeld nur sehr schwierig zu bestimmen ist. Zudem ergibt sich ein weiteres technisches Problem, wenn nämlich insbesondere die einfachen Arbeiter ihre Ersatzeinkommen von einer für sie ungewohnten und fremden Stelle abholen müßten.

Beide dargestellten Hemmnisse lassen es zweckmäßig erscheinen, daß im Falle von Krankheit und Unfall die Versicherungsgelder vom Arbeitgeber gezahlt werden. Dabei hat der Arbeitgeber das ärztliche Attest entgegenzunehmen. Auf Vorlage der gesammelten Atteste muß dem Arbeitgeber dann das gezahlte Kranken- bzw. Verletztengeld vom Versicherungsträger ersetzt werden. Ein solcher Ersatz ist relativ leicht zu handhaben, da die Arbeitgeber ohnehin die Beiträge der Versicherten dem Versicherungsträger abzuführen haben. Mit diesen Beitragszahlungen können dann die Aufwendungen für Kran-

ken- und Verletztengelder verrechnet werden. Bei der vorgeschlagenen Regelung muß jedoch berücksichtigt werden, daß Kreditmöglichkeiten - zum Beispiel bei den Banken - zur rechtzeitigen Zahlung der Versicherungsleistungen, insbesondere für die finanzschwachen Kleinbetriebe, gegeben werden.

Neben den Kranken- und Verletztengeldern sollten auch einmalige Abfindungsgelder bei unfallbedingtem Tod als Geldleistung gewährt werden.

(2) Die Sachleistungen

Sachleistungen sollten gewährt werden, um die durch Krankheit oder Unfall geschädigte Gesundheit bzw. Arbeitsfähigkeit des Versicherten wiederherzustellen. Zu den Sachleistungen zählen die ärztliche Behandlung, die Krankenhauspflege und die Versorgung mit Arzneimitteln, weiterhin auch medizinische und berufliche Rehabilitation einschließlich einer möglichen Umschulung. Die zuletzt genannten Leistungen sollten jedoch aus folgenden Gründen vorerst nicht gewährt werden:

- durch Rehabilitation und Umschulung wird keine akute Gefahr von Leib und Leben abgewendet.
- Rehabilitation und Umschulung verursachen zu hohe Kosten, weil sie sich häufig über eine lange Zeit erstrecken. Zudem suchen viele gesunde Arbeitswillige einen Arbeitsplatz. Rehabilitationsmaßnahmen sollte man nicht einmal bei Facharbeitern durchführen, da die Umschulung im allgemeinen mehr kostet als die Neuausbildung eines Facharbeiters.

Die Gewährung der anderen Sachleistungen ist ebenfalls problematisch. Vor allem deshalb, weil die Diagnose der Krankheit und die Auswahl der Heilmittel sowie der Heilmethode im alleinigen Ermessen der Ärzte liegen.

Das angesprochene Problem betrifft grundsätzlich einen medizinischen und einen finanziellen Aspekt. "Will der Arzt seinem hippokratischen Eid folgen, so muß er medizinisch optimale Maßnahmen und Mittel, also auch teure und vielleicht sogar auch experimentelle anwenden" [1]. Will dagegen der Versicherungsträger nicht illiquide werden, so muß er sorgfältig darauf achten, wie sich die Heilungskosten entwickeln und ob sie überhaupt finanziell gedeckt werden können. Andererseits dürfen die Leistungen im Interesse des Heilerfolges natürlich nicht zu gering sein [2]. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, erscheint es sinnvoll, daß der Gesetzgeber zumindest das Verfahren der Kostenerstattung, wie zum Beispiel das Arzthonorar und die Medikamentenkosten, und die Dauer der Leistungsgewährung gesetzlich neu festlegt.

Was zunächst die Honorierung der Ärzte anbelangt, so ist das Honorierungsverfahren, das in Großbritannien angewendet wird [3], für die Republik Korea nicht zu befürworten. Dadurch würde zwar das Kontrollproblem des mit der Patientenzahl verbundenen Ärzteeinkommens entfallen. Ein Jahreshonorar kann allerdings eine gefährliche Entwicklung in Gang setzen; denn das Fehlen eines Einkommensanreizes dürfte zur Folge haben, daß die Versicherten wegen einer von den Ärzten behaupteten Arbeitsüberlastung erst sehr spät behandelt werden.

---

1) Preller, L., a.a.O., S. 348

2) In diesem Zusammenhang sind die bestehenden Regelungen in der Republik Korea entweder ungenau formuliert oder gar nicht erwähnt.

3) In Großbritannien "wird der Arzt nicht aufgrund einer manifesten Krankheit bezahlt, sondern er erhält ein Jahreshonorar für jeden Versicherten, der sich bei ihm einschreiben läßt. Diesen Versicherten hat der Arzt "umsonst" zu behandeln, so oft der Versicherte zu ihm kommt". Preller, L., a.a.O., S. 358

Das umso mehr, wenn die Ärzte auch noch die nichtversicherten Patienten zu behandeln haben, was in der Republik Korea angesichts der Nichteinbeziehung weiter Bevölkerungskreise in die hier vorgeschlagene Sozialversicherung gegen Krankheit und Unfall noch lange unumgänglich sein wird. Außerdem bestehen auch angesichts des derzeitigen politischen Klimas erhebliche Bedenken gegen dieses Verfahren, welches - aus der Verstaatlichung des britischen Gesundheitswesens resultierend - als mit dem kommunistischen bzw. sozialistischen Gesundheitswesen geistesverwandt angesehen wird. Das könnte dann gegebenenfalls als Einwand von den Gegnern der Sozialversicherung ausgenutzt werden.

So ist für die hier vorgeschlagene Sozialversicherung gegen Krankheit und Unfall zu empfehlen, daß bei der Honorierung der Ärzte nach dem Einzelleistungsprinzip verfahren werden soll. Dem damit verbundenen Streben der Ärzte nach einem höheren Einkommen - je häufiger die Leistungen erbracht werden, desto größer ist ja das Einkommen - kann jedoch dadurch begegnet werden, daß zunächst die vorläufig bestehenden öffentlichen und privaten Krankenhäuser für die Behandlung der versicherten Patienten herangezogen werden. Denn das Einkommen der Krankenhausärzte ist aufgrund ihres Angestelltenverhältnisses nicht direkt von der zu behandelnden Patientenzahl abhängig. Die frei praktizierenden Ärzte sollten dagegen erst dann herangezogen werden, wenn der Bedarf an medizinischer Behandlung beispielsweise aufgrund der Erweiterung des versicherten Personenkreises von den Krankenhäusern allein nicht mehr befriedigt werden kann. Mögliche Bedenken, die dabei bezüglich der Attraktivität des ärztlichen Berufes entstehen, können jedoch angesichts der relativ geringen Zahl der Ärzte im Verhältnis zu der Bevölke-

rungszahl (etwa 4 Ärzte pro 10.000 Einwohner [1]), sowie der Tatsache, daß die nicht-versicherte Bevölkerung die Mehrzahl bildet und sich den frei praktizierenden Ärzten somit eine genügende Verdienstmöglichkeit bietet, übersehen werden.

Die Arzneimittelversorgung sollte vorläufig aus verwaltungstechnischen Gründen so geregelt werden, daß die Medikamente wie bisher nur direkt von den Krankenhäusern bzw. den praktizierenden Ärzten ausgegeben werden, und zwar deshalb, weil jede andere Praxis schwerwiegende Mängel aufweisen dürfte. So besteht zum Beispiel in der Republik Korea die Gefahr, daß die Patienten - auch wenn die Rezeptpflicht eingeführt wäre - stärker wirkende Medikamente verlangen würden, die ihnen von den Apotheken aus dem Profitstreben heraus auch verkauft würden. Zusätzlich würde sich bei der Direktvergabe der Medikamente für die Sozialversicherung auch ein ökonomischer Vorteil ergeben, da die Gewinnspanne zwischen pharmazeutischer Industrie und Apotheken entfiele.

Um die Arzneimittelkosten niedrig zu halten, könnte theoretisch auch die Verstaatlichung der pharmazeutischen Industrie erwogen werden. Dieser Gedanke ist aber in der Praxis der Republik Korea wirklichkeitsfremd, da durch ihn die ausländischen Kapitalgeber verschreckt werden könnten. Eine solche Diskussion hätte wahrscheinlich nicht nur Konsequenzen für die Arzneimittelindustrie, die zum Teil in ausländischen Händen liegt, sondern auch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, weil, wie schon dargelegt, die Wirtschaft der Republik Korea weitgehend vom ausländischen Kapital abhängig ist. Weiterhin ist zu be-

---

1) Korea Statistical Yearbook 1971, a.a.O., S. 417

fürchten, daß ein Fortschritt in der Arzneimittelentwicklung wegen der dann fehlenden Konkurrenz ausbleiben wird.

Darüber hinaus ist zu regeln, wieweit die Sozialversicherung für die Krankenhauspflege der versicherten Person aufkommen sollte. Ferner ist auch die Mutterschaftshilfe im Rahmen der Sachleistungen festzulegen, obwohl sie eigentlich nicht als Hilfe im Krankheitsfall aufgefaßt werden kann; sie ist aber mit in die hier vorgeschlagene Sozialversicherung einzubeziehen, da bei der Geburt eine ärztliche Behandlung notwendig ist.

Die Höhe der Sachleistungen sollte, anders als die der Geldleistungen, so verankert werden, daß sie nicht von dem Einkommen bzw. der Beitragshöhe abhängig ist. Sie müßte sich vielmehr nach dem jeweiligen Erfordernis richten. Obwohl die Versicherten also je nach der Einkommenshöhe verschieden hohe Beiträge zu entrichten hätten, erhielten sie im Rahmen der gesetzlichen Regelungen je nach Bedarf die gleichen Sachleistungen. Bei der Gewährung der Sachleistungen würden also keine Unterschiede bezüglich der Einkommenshöhe gemacht. Eine solche Gestaltung der Sachleistungen dürfte jedoch diejenigen Versicherten nicht zufrieden stellen, die aus persönlichen oder sachlichen Gründen bessere Sachleistungen haben wollen. In diesen Fällen sollten jedoch die ärztlichen Behandlungs- bzw. Krankenhauspflegekosten nur in der Höhe erstattet werden, wie sie im Regelfall vom Versicherungsträger für den jeweiligen speziellen Fall bezahlt werden.

Die Leistungsdauer sollte bei Krankheit und Unfall auf drei Monate begrenzt werden, wie es bereits heute in der gesetzlichen Unfallversicherung der Republik Korea vorgesehen ist. Die Leistungen müßten jedoch

vom ersten Krankheits- bzw. Unfalltag gewährt werden, und zwar unabhängig davon, ob die Heilung der Betroffenen einige Tage oder bis zu drei Monaten dauern wird. Die bestehende Regelung der Unfallversicherung, wonach Leistungen nur für einen mehr als zehn Tage dauernden Heilungsprozeß gewährt werden, ist dagegen abzulehnen. Eine solche Regelung mag zwar aus finanziellen Überlegungen heraus einfach zu begründen sein, aber es muß dabei auch berücksichtigt werden, daß die Heilungskosten durch die Verschleppung von Krankheit bzw. Unfallfolgen noch größer werden. Davon einmal ganz abgesehen, stellt sich die Frage, worin denn die Aufgabe der gesetzlichen Unfallversicherung besteht, wenn sie eine Heilung bis zu zehn Tagen nicht finanzieren will. Der Zweck der Unfallversicherung ist sicherlich nicht darin zu sehen, immer größere Überschüsse zu bilden, wie es zur Zeit in der Republik Korea der Fall ist.

Die Behandlungskosten und die Ärztehonorare sowie der Erstattungszeitpunkt müßten dann im Rahmen der gesetzlichen Regelungen zwischen dem Versicherungsträger einerseits und den Krankenhäusern bzw. den in Frage kommenden frei praktizierenden Ärzten andererseits ausgehandelt werden. Im Hinblick auf die öffentlichen Verwaltungspraktiken [1] muß jedoch gefordert werden, daß die ärztlichen Honorare und Behandlungskosten rechtzeitig zum vereinbarten Termin erstattet werden. Denn sonst ist zu befürchten, daß die versicherten Patienten, vor allem diejenigen mit niedrigem Einkommen, von den Krankenhäusern und Ärzten gegenüber den finanziell bessergestellten Patienten benachteiligt werden.

---

1) Diese Forderung beruht auf der Korruption. Die Bearbeitung der anfallenden Aufgaben wird häufig von zuständigen Beamten ohne besondere Gründe verschoben, da dadurch eine bestimmte materielle Begünstigung erzielt werden kann.

Außer denjenigen Sachleistungen, die hauptsächlich auf die Heilung bereits eingetretener Schäden ausgerichtet sind, hat die hier vorgeschlagene Sozialversicherung aber auch solche Leistungen zu gewähren, die im voraus Schäden verhüten sollen. So ist eine regelmäßige Vorsorgeuntersuchung der Versicherten seitens des Sozialversicherungsträgers zu fördern. Diese vorbeugenden Sachleistungen könnten sich aufgrund des dadurch bedingten niedrigeren Krankenstandes nicht nur finanziell positiv auswirken, sondern darüber hinaus auch die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Versicherten erhalten bzw. steigern.

e. Der Träger und die Organisation

Die Sozialversicherung kann entweder von der Regierungsverwaltung oder von besonderen Anstalten des öffentlichen oder privaten Rechts getragen werden [1].

Viele Länder haben als Träger der Sozialversicherung öffentlich-rechtliche Anstalten mit einer Selbstverwaltung gewählt. Auch Bismarck hat diese Form für die Pflichtversicherung der Arbeiter in Deutschland eingeführt. "Nach dem Willen Bismarcks sollten nämlich die privaten Versicherungsvereine und -genossenschaften (in der Krankenversicherung) abgelöst werden durch eine Art genossenschaftlichen Zusammenschlusses" [2]. Einige Länder zogen für bestimmte Risiken wie vor allem Unfall und Arbeitslosigkeit dagegen staatliche Versicherungskörperschaften bzw. Dienststellen als Träger der Sozialversicherung vor [3].

---

1) Vgl. Weisser, G.: Soziale Sicherheit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 410

2) Preller, L., a.a.O., S. 335

3) Vgl. Savelsberg, G.: Sozialversicherung: (II) Entwicklung und heutiger Stand, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 608

Die jeweilige Organisation der Sozialversicherung ist in erster Linie natürlich historisch bedingt. Das gilt besonders für die Vielgliedrigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Diejenigen Länder, die die soziale Krankenversicherung erst später, nämlich in diesem Jahrhundert, eingeführt haben, wählten dann eine der verschiedenen Organisationsformen von der Einheitskasse bis hin zur gebietsmäßig dezentralisierten Kasse. Bei der sozialen Unfallversicherung findet man dagegen in fast allen Ländern die gleiche Organisationsform, und zwar unabhängig davon, ob sie von beruflichen Genossenschaften oder von öffentlich-rechtlichen Körperschaften getragen wird, weil immer von der Risikohöhe ausgegangen wird.

Wie schon an anderer Stelle erwähnt, hat die Republik Korea - in Anlehnung an die Entwicklungsgeschichte der Sozialversicherung in anderen Ländern - Träger und Organisation der gesetzlichen Krankenversicherung im Gesetz von 1963 so geregelt, daß sie in Form einer Genossenschaft mit Selbstverwaltung auf einzelnen Betriebsebenen organisiert wird. Dagegen verwaltet das staatliche Arbeitsamt die gesetzliche Unfallversicherung.

In der hier vorgeschlagenen Sozialversicherung für Krankheit und Unfall ist jedoch zunächst das Arbeitsamt als Träger dieser Gesamtversicherung zu empfehlen. Wenn dann später eine feste finanzielle Basis sowie genügend viele Fachkräfte für die Durchführung der Versicherungsgeschäfte vorhanden sind, so sollte mit zunehmender Zahl der Versicherten ein staatliches Sozialversicherungsamt gebildet werden.

Die vorläufige Angliederung an das Arbeitsamt wäre den bestehenden Regelungen aus folgenden Gründen vorzuziehen:

- Durch die Benutzung des bestehenden Verwaltungsapparats können die sprungfixen Kosten vermindert werden, die durch den Aufbau einer neuen Versicherungsverwaltung entstehen würden, denn die Arbeitsämter sind schon auf regionaler Ebene vorhanden. Notwendig wäre daher nur noch eine Erweiterung des Personals.
- Die Arbeitsämter können die Versicherungsgeschäfte aufgrund ihrer bisherigen Verwaltungserfahrungen in der gesetzlichen Unfallversicherung besser handhaben als eine vollkommen neue Versicherungsverwaltung.
- Das ohnehin aktuelle Korruptionsproblem kann dadurch vermindert werden, daß eine Verwaltungsstufe ausfällt. Bei der Selbstverwaltung entstehen zwei Verwaltungsstufen, und zwar eine zwischen den Versicherten und dem Versicherungsträger und eine zweite zwischen dem letzteren und dem aufsichtsführenden Organ, das sicherlich ein Regierungsamt sein wird. Durch die Arbeitsämter als Versicherungsträger wird jedoch die erste Verwaltungsstufe ausgeschaltet.

Natürlich könnte gegen diesen Vorschlag eingewendet werden, daß er die private Initiative aufgrund der Erweiterung der staatlichen Verwaltung unnötig einengt. Diesem Einwand kann jedoch mit dem Hinweis begegnet werden, daß die gesetzliche Krankenversicherung, deren bestehende Regelungen weitgehend auf der privaten Initiative beruhen, mit wenigen Ausnahmen nicht verwirklicht worden ist. Zudem muß die Sozialversicherung in der heutigen Situation der Republik Korea vor allem darauf achten, ihre Startkosten bzw. auch ihre laufenden Verwaltungskosten so gering wie möglich zu halten und eine möglichst reibungslose Abwicklung der Versicherungsgeschäfte zu ermöglichen.

Die Sozialversicherung sollte also dezentralisiert und an die elf regionalen Arbeitsämter angehängt werden,

die es heute in der Republik Korea entsprechend der Zahl der Provinzen gibt. Jede regionale Sozialversicherung sollte grundsätzlich finanziell selbständig sein. Dies hätte den Vorteil, daß die regionalen Versicherungsträger die Beiträge konsequenter einsammeln würden, um nicht in finanzielle Schwierigkeiten zu gelangen. Dem zentralen Sozialversicherungsträger, d.h. dem zentralen Arbeitsamt, sollte aber die Befugnis eingeräumt werden, notfalls einen Ausgleich zwischen den einzelnen Kassen vornehmen zu können.

Schließlich sollte der Gesetzgeber berücksichtigen, daß der Träger der Sozialversicherung bei der Festsetzung oder Ablehnung von Leistungen an die im Gesetz bestimmten Anspruchsvoraussetzungen gebunden wird. Sein Handlungsspielraum sollte also möglichst klein gehalten werden.

D. Der Gesundheitsschutz als ergänzende Maßnahme

Wird durch die Sozialversicherung vornehmlich die arbeitende Bevölkerung in den Städten erfaßt, so ist der Erfolg der Sozialversicherung in Frage gestellt, wenn immer wieder durch die nicht erfaßten Familienangehörigen und durch die nicht erfaßte Landbevölkerung Epidemien ausbrechen. Deshalb muß das System der Sozialversicherung durch einen Gesundheitsschutz abgesichert werden, dessen Errichtung insbesondere in den ländlichen Gebieten erhebliche Schwierigkeiten aufwirft.

Eine Betrachtung der Infrastruktur des Landes zeigt, daß die Bildung von zentralen medizinischen Einrichtungen, die gleichzeitig mehrere - in der Regel sehr breit gestreute - Dörfer versorgen könnten, entweder ineffektiv oder aber mit zu hohem Aufwand verbunden wäre. Berücksichtigt man die vollkommene Unzulänglich-

keit der medizinischen Versorgung in den ländlichen Gebieten, die mehrfach erwähnt wurden, so bietet sich der verstärkte Ausbau der im Ansatz schon vorhandenen "fliegenden Ambulanz" als praktikabelste Lösung an, die, wenn auch in bescheidenem Umfang, durch ihre "Krankenhäuser auf Rädern" eine Versorgung dieser Bevölkerungsgruppe gewährleisten könnte.

Eine der Ursachen des kläglichen medizinischen Versorgungsstandes in den ländlichen Gebieten ist nach wie vor die Aversion des medizinischen Personals (Ärzte, Krankenschwestern, Pfleger etc.), sich in diesen Gebieten niederzulassen. Dabei verursachen die Ärzte die größten Schwierigkeiten, da das andere Personal auch aus diesen Gebieten rekrutierbar sein dürfte. Andererseits sehen die Ärzte, die nach einem längeren, ausschließlich mit eigenen Mitteln finanzierten Studium ihren Beruf erlangt haben, keinen Grund, warum allein sie die ungünstigen Lebensbedingungen in den ländlichen Gebieten akzeptieren sollen. Das Problem des auf diesem einfachen "Konformismus" beruhenden Abscheus der Ärzte würde auch dann auftreten, wenn die medizinischen Einrichtungen für die Landbevölkerung bereits geschaffen wären. Theoretisch sind zwar mehrere Lösungen zu diesem Problem möglich, die sich aber in der Praxis als undurchführbar erweisen:

- Einsetzung der militärpflichtigen Mediziner in den ländlichen Gebieten auf Zeit: Auch heute noch scheint die Betonung der "Verteidigungsnotwendigkeit" diese Möglichkeit auszuschließen. Denn die genannte Auffassung macht es erforderlich, Ärzte wie normale Wehrpflichtige drei Jahre bei der Truppe zu halten.
- Die sogenannte "Rotationslösung": Eine gesetzliche Verpflichtung aller Ärzte, einige Jahre in ländlichen Gebieten tätig zu werden, stößt in der Republik

Korea auf heftigen Widerstand der Ärzteschaft, die aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung über eine starke Lobby verfügt.

- Verstaatlichung der ärztlichen Versorgung: Diese Lösung ist, wie schon erwähnt, von vornherein auszuschließen [1].

Somit stellt die ärztliche Versorgung in den ländlichen Gebieten ein schwieriges Problem dar, das zur Zeit und auch in Zukunft nur beschränkt gelöst werden kann. Es ist außerdem noch zu bemerken, daß das "Brain Drain" auf dem medizinischen Sektor wie auch auf den technischen Gebieten zu einem unübersehbaren Faktum geworden ist [2].

Angesichts dieser Tatsachen kann als kurz- und langfristige Lösung lediglich folgendes in Betracht gezogen werden: Für die "fliegende Ambulanz", die stärker ausgebaut werden sollte, sind zunächst nur Ärzte heranzuziehen, die schon als Beamte in den staatseigenen Krankenhäusern tätig sind. Ihr Einsatz dürfte aber nur zeitweise - zum Beispiel 4 Tage im Monat - erfolgen und müßte mit einer entsprechenden Gehaltszulage honoriert werden, damit die Attraktivität des beamteten Arztes zumindest nicht vermindert wird. Zur Zeit sind in der Republik Korea beamtete Ärzte ohnehin in weitaus geringerer Zahl tätig als frei praktizierende Ärzte und angestellte Ärzte in den privaten Krankenhäusern. Der materielle Vorteil, der sich aus dem zeitweiligen Dienst in der "fliegenden Ambulanz" ergeben würde, könnte eventuell aber auch für frei praktizierende Ärzte interessant sein, nämlich dann,

---

1) Vgl. oben S. 147

2) Vgl. Shenoy, S.: The Movement of Human Capital, in: Economic Issues in Immigration, Readings in Political Economy 5, Institute of Economic Affairs 1970, S. 54

wenn der Verdienstausfall, der durch die vorübergehende Schließung der eigenen Praxis entstünde, durch die zusätzliche Vergütung überkompensiert würde.

Durch diese Einsatzpraktiken könnten also, zumindest langfristig gesehen, sicherlich einige Ärzte veranlaßt werden, sich in den ländlichen Gebieten niederzulassen.

Ferner könnte auch eine staatliche Förderung der Medizinstudenten gegen eine gleichzeitige Verpflichtung der Stipendiaten zum späteren Dienst auf dem Lande langfristig zur Lösung dieses Problems beitragen, vor allem wenn man bedenkt, daß das Studium aufgrund der mit ihm verbundenen enormen Kosten bis heute ein Privileg einer kleinen Oberschicht geblieben ist.

Die "fliegende Ambulanz" - ausgestattet mit Arzt, Hilfspersonal und Medikamenten - ist dann zur rechtzeitigen Vorbeugung bzw. Bekämpfung der Epidemien und zur ambulanten Behandlung einzusetzen. Zudem sollte sie auch die Geburtenkontrolle innerhalb der Landbevölkerung unterstützen.

Die Befürchtung, daß die soeben erwähnten medizinischen Maßnahmen, vor allem jedoch die erfolgreiche Bekämpfung der Epidemien, die Sterbequote senken, dadurch den Bevölkerungsdruck verstärken und damit die wirtschaftlichen Schwierigkeiten vergrößern werden, scheint, rein ökonomisch betrachtet, zunächst berechtigt zu sein. Diese einseitige ökonomische Betrachtungsweise kann jedoch wie folgt widerlegt werden: Die Epidemien, die in der Regel alle in einem Dorf lebenden Menschen erfassen und sich von Dorf zu Dorf ausweiten, können die landwirtschaftliche Produktion stark negativ beeinflussen, da die Arbeitskräfte ausfallen. Bei einem Übergreifen der Epidemien auf die Städte ist sogar die gesamtwirtschaftliche Produktion gefährdet.

Somit gibt es aus ökonomischer Sicht keinerlei Bedenken gegen die Bekämpfung der Epidemien und überhaupt gegen den Gesundheitsschutz, solange die Maßnahmen finanziell und institutionell tragbar sind. Das Problem des Bevölkerungsdrucks kann dagegen am besten durch medizinische Vorsorgemaßnahmen, und zwar durch die Geburtenkontrolle, besser gelöst werden.

Es wurde schon erwähnt, daß die Geburtenkontrolle in der Republik Korea gewisse Erfolge aufweist. Dabei wurde festgestellt, daß die Bevölkerungszuwachsrate im Hinblick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung trotzdem noch gesenkt werden müßte. Das kann aber am besten durch den verstärkten Einsatz medizinischer Maßnahmen erreicht werden. Denn der immer noch anzutreffende Widerstand der Landbevölkerung gegen die Geburtenkontrolle könnte durch gezielte medizinische Betreuung und die kostenlose Abgabe empfängnisverhütender Mittel abgebaut werden. Dabei ist auch davon auszugehen, daß die volkswirtschaftlichen Kosten einer gut organisierten Geburtenregelung geringer sind als die Kosten, die aus dem zunehmenden Bevölkerungsdruck aufgrund unzulänglicher Maßnahmen für die Geburtenkontrolle entstehen.

Der bisher behandelte staatliche Gesundheitsdienst sollte an die staatlichen Krankenhäuser, die es in den Städten gibt, angeschlossen und zentral von dem zuständigen Ministerium für Gesundheit organisiert und verwaltet werden.

Im Bereich der Krankenbehandlung kann allerdings nur wenig unternommen werden. Die Landbevölkerung muß auch bei diesem Problem weitgehend ausgeklammert bleiben. Nur die "fliegende Ambulanz", die ja relativ geringe finanzielle Mittel erfordert, ist hier einsetzbar. Die mit den "fliegenden Ambulanzen" durchgeführten

Gesundheitsdienste sind aber nicht auf die Landbevölkerung zu beschränken. Sie müssen vielmehr auch der Stadtbevölkerung zur Verfügung stehen. Das allein aus dem Grunde, um die arbeitende Bevölkerung vor gefährlichen und vor allem vor epidemischen Krankheiten zu schützen. Insofern wird auch hier ein produktiver Beitrag durch die Sozialpolitik erbracht.

III. Schluß

Aufgabe der vorliegenden Arbeit war es, Möglichkeiten zum Schutz der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten in der Republik Korea im Rahmen der Sozialpolitik zu erörtern.

Zunächst wurde kurz dargestellt, in welchen Bereichen und in welchem Umfang in den entwickelten Ländern Sozialpolitik verwirklicht worden ist. Hier sind soziale Maßnahmen, die den Arbeitsschutz sowie die primäre und sekundäre Einkommensverteilung betreffen, durch die Arbeitsgesetzgebung, die Gewerkschaftsaktivitäten sowie das soziale Sicherungssystem, das fast alle Bevölkerungsschichten erfaßt, weitgehend durchgesetzt.

Die Notwendigkeit einer solchen Sozialpolitik ist aber auch in den unterentwickelten Volkswirtschaften, so auch in der Republik Korea, gegeben, da dort viele Menschen unter menschenunwürdigen Bedingungen leben und sich die dadurch bedingten politischen Spannungen immer weiter verschärfen.

Aufgrund der dortigen wirtschaftlichen Gegebenheiten lassen sich jedoch solche sozialen Leistungen wie in entwickelten Ländern nicht realisieren. Wenn das Wirtschaftswachstum mit den knapp vorhandenen Mitteln gefördert werden muß, ist die Beschneidung der Investitionen auf das Minimum zu beschränken. Eine mögliche und auch gewünschte Konsumeinschränkung kann in der Republik Korea angesichts der großen Zahl von Beziehern geringer Einkommen aber kaum ausreichend eine große Finanzmasse zur Finanzierung sozialer Maßnahmen erbringen. Das macht es erforderlich, lediglich die vordringlichsten Probleme durch soziale Aktivitäten des Staates zu lösen, damit akute soziale und politische Spannungen abgebaut werden.

So wurden die zwei Kriterien "sozial" und "politisch" zur Feststellung der bedürftigsten Bevölkerungsschicht verwendet. Es ergab sich, daß soziale Maßnahmen dann zunächst auf die abhängig Beschäftigten konzentriert werden sollten und könnten. Denn sie sind bei einem durch Krankheit und Unfall bedingten Einkommensausfall in ihrer Existenz stärker gefährdet als die Landbevölkerung, die sich in diesen Notfällen aufgrund ihrer Familienzugehörigkeit und der nachbarschaftlichen Hilfe gewöhnlich nicht direkt mit einer Existenzgefährdung konfrontiert sieht. Auch politisch gesehen muß den abhängig Beschäftigten eine größere Bedeutung beigemessen werden, weil sie dank ihres relativ besseren Bildungsstandes und ihres städtischen Wohnsitzes über mehr und bessere Informationen verfügen und dadurch schneller agitieren können.

Soziale Maßnahmen der Republik Korea können dennoch wiederum nicht alle Risiken der abhängig Beschäftigten erfassen, weil das die finanziellen und institutionellen Gegenheiten nicht erlauben. So wurde von uns zum Beispiel das Risiko der ökonomisch bedingten Arbeitslosigkeit von vornherein ausgeschlossen. Dagegen konnte eine Reihe verschiedener sozialer Maßnahmen für die abhängig Beschäftigten vorgeschlagen werden.

Bezüglich des Arbeitsschutzes wurde gezeigt, daß neue Gesetze, deren Anforderungen auch die Klein- und Mittelbetriebe nachkommen können, verabschiedet werden sollten. Dabei sind vor allem die vorgeschlagenen Vorschriften für die Unfallverhütung und den Schutz der Gesundheit der Arbeiter zu beachten. Für die effektive Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften wurde empfohlen, einen Sachverständigenausschuß zu bilden, der sich aus je einem Wissenschaftler, Arzt, Techniker sowie Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammensetzt.

Was die gesetzliche Festlegung der Mindestlöhne anbelangt, so ist eine solche Maßnahme angesichts der gegenwärtig niedrigen Löhne zweifelsohne zu erwünschen. Sie läßt sich wegen der praktischen Durchsetzungsschwierigkeiten aber nicht realisieren. Daher wurde lediglich empfohlen, daß die Löhne zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern ausgehandelt werden sollten. Da die Gewerkschaften angesichts ihrer gegenwärtig schwachen Stellung diese Aufgabe aber nicht voll wahrnehmen können, sollte auch der Staat vorläufig an Lohnverhandlungen teilnehmen. Dabei hat der Staat seine Aufgabe darin zu sehen, daß er unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung angemessene Daten zur Lohnverhandlung vorlegt und somit an dem Zustandekommen einer angemessenen Lohnhöhe mitwirkt.

Zum Ausbau des Systems der sozialen Sicherung wurden eine Sozialversicherung, die nur auf die Arbeiter und Angestellten ausgerichtet ist, und ein staatlicher Gesundheitsdienst vorgeschlagen.

Die von uns empfohlene Sozialversicherung hat vorläufig nur bei Krankheit und Unfall der Sicherung des Einkommens und der Wiederherstellung der Gesundheit von Arbeitern und Angestellten zu dienen. Sie sollte dabei nicht nach der Art der Risiken gegliedert werden, sondern eine einheitliche Versicherung sein. Die anderen Risiken wie Alter und Arbeitslosigkeit könnten unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung später schrittweise einbezogen werden.

Der begünstigte Personenkreis der Sozialversicherung sollte sich allein auf die Versicherten beschränken. Er setzt sich nach unserem Vorschlag aus sämtlichen Arbeitern und Angestellten ohne Berücksichtigung ihrer Einkommenshöhe zusammen, solange sie lohnsteuer-

lich erfaßt werden. Erst nach der finanziellen Gesundung und institutionellen Weiterentwicklung sind auch nächste Familienangehörige der Versicherten einzubeziehen.

Die Beiträge der Versicherten sind nach dem Umlageverfahren zu erheben. Die so gestalteten Beiträge tragen allein die Versicherten. Die Arbeitgeber haben dagegen nur die Aufgabe, die Beiträge der Versicherten von deren Lohn bzw. Gehalt einzubehalten und an den Versicherungsträger abzuführen. Die Finanzierung der hier vorgeschlagenen Sozialversicherung sollte grundsätzlich aus Beiträgen gedeckt werden.

Die Leistungen der Sozialversicherung haben nach dem Geld- und Sachleistungsprinzip zu erfolgen. Nach dem Geldleistungsprinzip sollten Kranken- sowie Verletztengelder und eine einmalige Abfindung bei betrieblichem Unfalltod gezahlt werden.

Die ärztliche Behandlung, die Krankenhauspflege und die Versorgung mit Arzneimitteln, die alle zur Heilung von Krankheiten und Unfallfolgen in Anspruch genommen werden könnten, sind dagegen nach dem Sachleistungsprinzip zu regeln. Bei den Sachleistungen sollte der Gesetzgeber das Erstattungsverfahren der Behandlungskosten und die Dauer der Leistungsgewährung genau festlegen, damit der Versicherungsträger den finanziellen Boden nicht verliert. Aus diesem Grunde müßte die ärztliche Betreuung zunächst auf die Krankenhäuser beschränkt bleiben. Im Rahmen der Sachleistungen sollte auch eine Mutterschaftshilfe gewährleistet werden.

Als Träger der Sozialversicherung käme zunächst das Arbeitsamt, das schon die bestehende Unfallversicherung verwaltet, in Frage, weil es aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit die Versicherungsgeschäfte besser handhaben kann. Außerdem könnten dadurch die sprungfixen Kosten zu einem großen Teil eingespart werden, die bei der Gründung eines neuen Verwaltungsapparates entstehen würden.

Der staatliche Gesundheitsdienst hat zwei Aufgaben zu erfüllen: Einmal sollte er Maßnahmen zum Schutz der Gesamtbevölkerung vor allem gegen Epidemien ergreifen. Zum anderen müssen medizinische Einrichtungen für die Landbevölkerung geschaffen werden. Als provisorische Einrichtungen wurden "Krankenhäuser auf Rädern" empfohlen, damit auch die weit verstreuten Dörfer mit Gesundheitsleistungen versorgt werden können.

Die sozialpolitischen Maßnahmen, die im einzelnen erörtert worden sind, haben trotz ihrer Beschränkung auf einen bestimmten Teil der Bevölkerung eine große Bedeutung. Diese besteht darin, daß mit den sozialpolitischen Leistungen dazu beigetragen werden kann, die in der Verfassung der Republik Korea verankerten freiheitlichen Werte zu stützen. Damit wird der Forderung Rechnung getragen, daß sich Gesellschaften, die spezifische Kennzeichen einer freien Welt enthalten, auch bei der Lösung ihrer sozialen Fragen von den Methoden autoritärer Mächte unterscheiden sollten [1].

---

1) Vgl. Boettcher, E., Sozialpolitik und Sozialreform, a.a.O., S. 12

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

Achinger, Hans	Soziale Sicherheit, Stuttgart 1953
Allmond, Gabriel A. und Verba Sidney	The Civic Culture, Political Attitudes in five Nations, Princeton 1963
Bauer, Peter T.	Development Economics: The Spurious Consensus and its Background, in: Roads to Freedom, Essays in Honour of Friedrich A. von Hayek, Ed. Streissler, E., Haberler, G., Lutz, W.A., Machlup, F., New York and London 1969
Derselbe und Yamey, Basil S.	The Economics of Underdeveloped Countries, London 1957
Baumberger, Heinz B.	Möglichkeiten eines inflationsfreien Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern, Zürich und St. Gallen 1968
Bericht der Sozialenquête-Kommission	Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Mainz und Köln o.J.
von Bethusy-Huc, Viola	Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965
Boettcher, Erik	Phasentheorie der wirtschaftlichen Entwicklung; ein Aufsatz zu einer dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jahr, Tübingen 1959
Derselbe	Politische Begründung und Methoden kommunistischer Entwicklungspolitik, in: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Hrsg. derselbe, Tübingen 1964

Boettcher, Erik	Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957
Bogs, Walter	Krankenversicherung (II) Soziale Krankenversicherung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Band 6, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1959
Clark, Colin	Conditions of Economic Growth, London 1960
Colm, Gerhard	Analyse nationaler Ziele, in: Finanztheorie, Hrsg. Recktenwald, H.C., Köln und Berlin 1969
The Colombo Plan	For Cooperative Economic Development in South and Southeast Asia, Fourteenth Annual Report of the Consultative Committee, Karachi Nov., London 1967
Correa, Hecktor	The Economics of Human Resources, Amsterdam 1963
Egner, Erich	Stadt und Land im Industrialisierungsprozeß unterentwickelter Länder, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jahr, Tübingen 1959
Downs, Anthony	Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968
Fleischmann, Gerd	Chancen der Rationalität in Ost und West, Bemerkungen zu einem Kapitel von Oskar Langes "Politischer Ökonomie", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 5. Jahr, Tübingen 1960
Föhl, Carl	Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung, in: Soziale Sicherheit, Hrsg. Külp, B., Schreiber, W., Köln und Berlin 1971
Gesetzbuch	der Republik Korea, Seoul 1970

Hesse, Helmut	Importsubstitutionen und Entwicklungspolitik, in: Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft, Band 124, Tübingen 1968
Hickmann, Ernst	Korea, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 6, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1959
Hicks, Ursula, K.	Development Finance, Planning and Control, Oxford 1965
Hirschman, Albert C.	Exit, Voice, and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge, Massachusetts 1970
Derselbe	The Strategy of Economic Development, New Haven and London 1965
Hoffmann, Walter G.	Wirtschaftsproblem der indischen Union. Dargestellt am Beispiel des dritten Fünfjahresplanes, in: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Hrsg. Boettcher, E., Tübingen 1964
Hohman, Elmo P. und Hohman, Helen F.	The Impact of International Labour Standards upon Developing Countries, in: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Hrsg. Boettcher, E., Tübingen 1964
Hoselitz, Bert F.	The City, the Factory and Economic Growth, in: American Economic Review, Band 45, 1955
Insurance Yearbook 1968	Korea Reinsurance Cooperation, Seoul 1969
International Labour Office	Problem of Wage Policy in Asian Countries, Genf 1956
Jahresbericht 1948	Bank of Korea, Seoul
Korea Statistical Yearbook 1969	Economic Planning Board, Seoul

Korea Statistical Yearbook 1971	Economic Planning Board, Seoul
Krelle, Wilhelm	Verteilungstheoretische Grundfrage der Lohnpolitik, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, Hrsg. Lenz, F., Berlin 1968
Leibenstein, Harvey	Economic Backwardness and Economic Growth, New York and London 1957
Lewis, Arthur W.	Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, in: The Economics of Underdevelopment, Ed. Agrarwala, A.N. and Singh, S.P., New York and Oxford 1965
Derselbe	Theory of Economic Growth, London 1965
Liefmann-Keil, Elisabeth	Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1961
Mackenroth, Gerhard	Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Sozialpolitik und Sozialreform, Hrsg. Boettcher, E., Tübingen 1957
McClelland, David C.	Leistungsgesellschaft, Stuttgart 1966
Meier, Gerald	The Poverty of Nations, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 79, 1957
Musgrave, Richard A.	Allocation, Distribution and the Theory of Public Finance, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Hrsg. Haller, H., Kullmer, L., Shoup, C., Timm, H., Tübingen 1970
Derselbe	Fiscal Systems, New Haven and London 1969
Myrdal, Gunnar	Asian Drama, Vol. II, London 1968

Myrdal, Gunnar	Internationale Wirtschaft, Probleme und Aussichten, Berlin 1958
Derselbe	Politisches Manifest über die Armut in der Welt, Frankfurt am Main 1970
Nurkse, Ragnar	Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford 1953
Der Pearson-Bericht	Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik, Bericht der Kommission für Internationale Entwicklung, Wien, München, Zürich 1969
Preller, Ludwig	Praxis und Probleme der Sozialpolitik, zweiter Halbband, Tübingen und Zürich 1970
Prest, Allen, R.	Public Finance in Underdeveloped Countries, London 1968
Savelsberg, Gertrud	Sozialversicherung (II) Entwicklung und heutiger Stand, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Band 9, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1956
Schrader, Hermann	Unfallversicherung (II) Soziale Unfallversicherung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Band 10, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1959
Schreiber, Wilfried	Zum System sozialer Sicherung, Köln 1971
Shenoy, Sudha	The Movement of Human Capital, in: Economic Issues in Immigration, Readings in Political Economy 5, Institute of Economic Affairs 1970
Seidel, Bruno	Sozialpolitik (1) Geschichte, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Band 9, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1956

Staley, Eugene	Political Implication of Economic Development and Pitfalls to be avoided, in: Economic Development in Africa, Ed. Jackson, E.F., Oxford 1965
Statistisches Jahrbuch 1971	Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
Tinbergen, Jan	Soziale Faktoren in der Wirtschaftsentwicklung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 124, Tübingen 1968
United Nations, Bureau of Social Affairs	International Survey of Programms of Social Development, New York 1965
United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East	Economic Survey of Asia and the Far East 1968, Vol XIX, No. 4, Bangkok 1969
Dieselbe	Economic Survey of Asia and the Far East 1969, Vol. XX, No. 4, Bangkok 1970
Dieselbe	Economic Survey of Asia and the Far East 1970, Vol. XXI, No. 4, Bangkok 1971
Dieselbe	The Interrelationship between Economic and Social Development Plan, in: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XIV, No. 2, 1963/64
Dieselbe	Planning and Financing of Social Development in the ECAFE Region, in: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XX, No. 1, 1969
Dieselbe	Progress and Programms of Social Development in the ECAFE Region, in: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XVIII, No. 1, 1967
Dieselbe	Recent Social Trend and Development in Asia and the Far East, in: Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XIX, No. 1, 1968

Waterston, Albert — Development Planning, Lessons of Experience, London 1966

Weddingen, Walter — Sozialversicherung (1) Theorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Band 9, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1956

Weisser, Gerhard — Soziale Sicherheit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Band 9, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1956

Z E I T U N G E N

Dong-A-Ilbo, Nr. 15458 (vom 30. Dezember 1971, Seoul)

Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 86 (vom 13. April 1972)

Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 94 (vom 22. April 1972)

Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr.103 (vom 4. Mai 1972)

Frankfurter Rundschau Nr. 283 (vom 7. Dezember 1971)

Frankfurter Rundschau Nr. 152 (vom 5. Juli 1972)

Handelsblatt Nr. 198 (vom 14. Oktober 1971)

Kyunghang-Shinmun (vom 8. Juli 1970, Seoul)

L e b e n s l a u f

Ich, Chong-In Kim, wurde am 11. Juli 1940 als einziger Sohn des Rechtsanwaltes Zae-Yul Kim und seiner Ehefrau Pil-Ki Lee in Seoul, Korea, geboren. Mein Vater verstarb 1944.

Nach dem Besuch der Volks-, Mittel- und Oberschule legte ich im März 1958 an dem Choong-Ang-Gymnasium mein Abitur ab.

Seit April 1958 studierte ich in der Deutsch-Abteilung der 'Hankuk University for Foreign Studies' in Seoul. Vom Februar des Jahres 1960 bis August 1961 leistete ich meinen Wehrdienst ab. Zur Universität zurückgekehrt, erwarb ich im Februar 1964 den 'Bachelor of Art' in Germanistik.

Im Wintersemester 1964/65 begann ich das Studium der Volkswirtschaftslehre in dem Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Nach neun Semestern bestand ich am 11. April 1969 die Diplomprüfung für Volkswirte. Seit dem Sommersemester 1969 arbeitete ich an meiner Dissertation.